

مَنشورات الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية

٢

أبحاث في التنظيم الإداري

بيروت ١٩٥٩



# مَكْتَبَةُ لِسَانِ الْعَرَبِ

رابط بديل  
lisanerab.com

أ. علاء الدين شوقي

www.lisanarb.com



twitter مكتبة لسان العرب



facebook مكتبة لسان العرب



instagram مكتبة لسان العرب



# أبحاث في التنظيم الإداري

مجموعة الأبحاث والتعليقات التي أقيمت

في الندوة الدراسية للتنظيم الإداري

التي نظمتها الجمعية في شهري

شباط وآذار ١٩٥٩



مكتبة لسان العرب

[www.lisanarb.com](http://www.lisanarb.com)

[lisanerab.com](http://lisanerab.com)

رابطہ بدیل

## تقديم

هذا المنشور الثاني \* من منشورات جمعيتنا يحوي مجموعة الابحاث والتعليقات التي ألقتها نخبة من أهل الفكر والاختصاص في « الندوة الدراسية للتنظيم الاداري » التي أقامتها الجمعية في شهري شباط وآذار من هذا العام . ونظمت الجمعية هذه الندوة إجابة لطلب « الهيئة المركزية للإصلاح الاداري » التي ناشدت جميع المواطنين ان يزودوها بمقترحاتهم حول أفضل السبل لإصلاح الادارة اللبنانية . وافتتح الندوة دولة رئيس الحكومة السيد رشيد كرامي ، وشارك في جلساتها ومناقشاتها أعضاء الحكومة ورئيس « الهيئة المركزية للإصلاح الاداري » السيد ناظم العكاري ، بالإضافة الى اصدقاء الجمعية واعضائها المعنيين بالموضوعات الادارية .

ان جمعيتنا تعتبر في دستورها علم الادارة فرعاً من

---

\* سقط خطأ في المنشور الاول اسم السيد سليم نفاع من لائحة اعضاء الهيئة التأسيسية للجمعية .

فروع علوم السياسة التي تعنى بها ، وهي تضم بين أعضائها نخبة من الاختصاصيين في الإدارة العامة أو العاملين فيها ، وتنتهج سبيل رفع كل موضوع عام الى المستوى العلمي

للبحث . وتنشد تفاعلاً حياً خلاقاً متواصلاً بين أهل

الفكر وأهل الحكم في خدمة الخير العام ، ولذلك شعرنا

انها في طبيعة من يقع عليهم واجب المشاركة على الصعيد

النظري التوجيهي في عملية إعادة تنظيم الإدارة العامة .

ونحن نعبر بـ « إعادة تنظيم الإدارة Administrative

Reorganization » بـ « اصلاح الإدارة

Administrative Reform » عن قصد . ذلك ان المفهوم

العلمي الاجتماعي المحدد « لإعادة التنظيم » يذهب لأبعد

وأعمق مما يذهب اليه مفهومه الاصلاحى . فالمفهوم الأول

يتناول امكان اقامة « نظام جديد أو علاقات أو قيم

جديدة ، وخاصة بعد فترة من الاضطراب التنظيمي أو

من التغير السريع » ، بينما يتركز المفهوم الاصلاحى في

إمكان تحسين « .. وظيفة الكائن الاجتماعى دون تركيبه » .

ودلت الأبحاث والمناقشات التي دارت في الندوة على صحة

ما ذهبنا اليه ، وخاصة ما يتعلق منها بعلاقة السياسة

بالإدارة . فأشار المحاضر الاستاذ اسكندر الى انه ليس

بالامكان « ... اعتماد حلول جذرية في هذه الناحية ،

لأنها قد تؤدي الى تغيير في نظام الحكم القائم ، ولكن المحاضر الدكتور يونس اعتبر اعتماد مثل هذه الحلول تمهيداً واجباً لأي اصلاح اداري حقيقي ، لان هنالك « علاقة سببية الزامية بين السياسة والتنظيم الاداري ، اذ ان لا ادارة صالحة ولا عدالة اجتماعية ممكنة ولا تشريع تقدماً قومياً في ظل حياة سياسية فاسدة ومتخلفة . » ولذلك أكد المحاضر على انتقال القيادة التوجيهية والسياسية وبالتالي القيادة الادارية « الى ايدي الاجيال الطالعة المثقفة » .. كمتطلب اساسي هام « ... يصلح مثلاً للمتطلبات التي نطلق عليها اسم المتطلبات السياسية الانسانية للاصلاح العام » . والتقى معه في هذا ، المحاضر الاستاذ نو كويست في نظره لعملية إعادة التنظيم الاداري كجزء من « .. مشكلة ايجاد نظام سياسي افضل .. » يتفق مع حاجات كل بلد وامكانياته المالية . وذهب وزير سابق شارك في مناقشات الندوة الى حد التأكيد على ضوء خبرته في السياسة والادارة ، بان أي بحث لاعادة التنظيم الاداري لا يبدأ من تغيير نظام الحكم في لبنان وتصيره رئاسياً هو بحث عقيم .

ونحن لا نتبنى هنا ايأ من هذه الآراء ، لأن كل ما نعتد هو الحرية التامة لجميع محاضرينا ومعلقينا في ابداء ما عندهم من افكار ، مع احترامنا لحقهم في الدفاع عنها . وكل ما عنيناه هو ايضاح منهج البحث من خلال

اختيار موضوعه العام ومختلف فروعها أو تقسيماته . وكما  
أملت علينا الرغبة في تعميق البحث تفضيل كلمة « تنظيم »  
على « اصلاح » ، فقد أملت هي علينا ايضاً التوسع من  
بحث الادارة وحدها ، الى التطرق لمتطلباتها السياسية  
والقانونية والمالية ، لان الادارة وهي « الاداة المدبرة  
التعاونية العقلانية » للدولة الحديثة ، لا يمكن ان تدرس  
دراسة علمية إلا في السياق العام لجميع مقومات الدولة .  
وقد سلك هذا النهج علماء الادارة في العالم في أحدث ما  
أصدروا من دراسات عنها . وهذا ما اشار اليه العالم  
« دوايت ولدو » في كتيبه القيم عن « دراسة الادارة  
العامة » ، الذي ذكر فيه ان علم الادارة العامة كان في  
نشأته الأولى نزاعاً الى الاستقلال بتأثير ما كان عليه من  
حدائثه ، وما ان أخذ بالنضج حتى تحول الى التعاون مع  
العلوم الاخرى المتصلة بالادارة العامة ، وخاصة العلوم  
الاجتماعية بما فيها علم السياسة ، والتاريخ ، وعلم الاجتماع ،  
والانثربولوجيا ، وعلم النفس الاجتماعي ، وعلم الاقتصاد .  
ولم يهمل « ولدو » الاشارة الى بعض العلوم الطبيعية  
والسلوكية والتكنولوجية ، وخلص من ذلك الى انه « ليس  
هناك علم لا اتصال له بالادارة ، كما أن للدراسة الادارية  
اتصالها بكل علم » .

وقد سرنا على هذا النهج في حدود امكانياتنا المتواضعة ،  
وشعارنا هو ان البحث الاداري كالتنظيم الاداري ،



هو عملية متصلة ودائمة ، اعاننا فريق من مفكرينا  
واختصاصيينا واعضاء جمعيتنا على ان نثير الآن بعض  
وجوهها المنهجية والسياقية والتطبيقية ، وعلى أن نستعرض  
اختبارات بعض الامم حولها ، ولكن هذا الذي انجزنا ،  
والذي نشكر كل الشكر كل من أسهم فيه ، ليس في  
نظرنا سوى بداية اولى لبحاث أعم واشمل ، يؤدي من  
خلال فكرنا العلمي رسالته اللانهائية في توجيه الادارة من  
حيث هي ادارة ، وفي دفع ادارة بلادنا نحو الافضل .

« الجمعية »



القواعد المنهجية  
للتنظيم الإداري



# قواعد عمل الهيئة المركزية للاصلاح الاداري

للاستاذ المحامي سليمان الزين  
عضو الهيئة المركزية  
للاصلاح الاداري

سيداتي ، سادتي

الشكوى من الادارة في لبنان عامة والفوضى في أغلب  
الدوائر شاملة ، والحلل في الاجهزة يتفاقم يوماً بعد يوم  
حتى كاد ان يزهد اللبناني في أي اصلاح او تحسين ،  
وكادت ان تركز في ذهنه حكمة القول المأثور عن  
فان زيلند الذي نصح بابقاء الاوضاع على ما هي عليه ،  
بعد ان رفض يده من الاسهام في تقويم الاعوجاج .

الا ان لحاجات التطور الاجتماعي ، ولمعطيات العلم  
الحديث ، قوة خارقة تنفذ الى الاهداف وتفرض حلونها  
فرضاً ، وتلزم من لا يزال يكثر بين جنبيه رصيداً من

الوعي والانخراط والشعور بالمسؤوليات ان يأخذ بها ، وان يطبقها في مجتمعه الذي يريد به الخير والوصول الى الكمال . ان التطورات في عالمنا الحديث تحتم على كل مجتمع يبغى الحفاظ على نفسه ان يحسن ادارة احواله . وكما قال احدهم بان الحياة الاجتماعية تخلق للدولة اعباء ومسؤوليات متزايدة يوماً بعد يوم . ومن اجل القيام والاضطلاع بها ، على الدولة ان تستجد بالعلم وبالتكنولوجيا .

وان كل مواطن منا مدعو ان لا يقف موقف اللامبالاة ، لانه لا يمكنه اتخاذ مثل هذا الموقف مهما كانت أوضاعه وظروفه ، بل عليه ان يقف من الدولة موقف الحذر في مطالباتها بتحمل اعبائها ؛ لان لهذه الاعباء تأثيراً مباشراً على حياته ورفاهيته وصحته ومصالحه . لقد حان الوقت في لبنان ، ان نباشر عملية تنظيم الادارة على أسس علمية ثابتة راسخة ، وان يكون سلاحنا في هذه العملية العلم والجرأة ، والرياح اليوم مؤاتية ، والمناسبة جاهزة . فحكومتنا قد نالت سلطة اصدار المراسيم التشريعية ، وان هذه المناسبة بالذات والنتائج التي انبثقت عنها هي التي ستشكل مدار حديثي اليكم الليلة ، ذلك الحديث الذي سيتناول القواعد التي انتهجتها الهيئة المركزية للإصلاح الإداري ، التي كان لي شرف الانتساب الى عضويتها ، وبمعنى ثانٍ ان مهمتي ستقتصر على بسط ما يجري داخل

تلك الهيئة تحقيقاً للهدف الذي من أجله انشئت ، عنيت  
بذلك الاصلاح الاداري . ولقد كنت أتمنى ان أقف بينكم  
الموقف الذي أقفه الآن بعد مضي شهرين من الزمن ، لان  
ايفاء الموضوع حقه يعوزه مثل هذه المهلة ، ومرد ذلك  
ليس لضيق وقتي ، بل لان طبيعة العمل الموكول الى  
الهيئة المركزية للاصلاح الاداري ، ومن ثم طريق تنفيذه  
يحتاجان مثل هذا التريث ، كما سأبين لحضراتكم في سياق  
الكلام .

إلا ان حادثة معينة بالذات هي التي حدثت بي للتزول  
عند رغبة جمعيتكم النيرة لأحدثكم واستمع اليكم منذ هذه  
اللحظة دونما حاجة للانتظار والتمهل . اما هذه الحادثة  
فهي ان الهيئة المركزية اثر اول اجتماع عقدهه للتعارف  
وتنظيم سير العمل ، توجهت الى الرأي العام والى كل  
مواطن ببناء رحبت فيه بأي اقتراح او مشروع يرد منه  
اليها ، ما دامت ضالة الجميع المنشودة هي تحقيق الاصلاح .  
ولذا أصبح لزاماً عليّ ان احدثكم منذ الآن عن  
موضوع اردتم ان احدثكم به ، لانكم انتم اعضاء الجمعية  
للعلم السياسية ، والحفصل الكريم ، في طليعة المواطنين  
الواعين . فنكم المثقف ، ومنكم صاحب الاختصاص ،  
وتتحلون جميعاً بروح التجرد والاخلاص . ومن أولى  
منكم بأمور طرق الاصلاح والمساهمة في تحقيقه والعمل  
على تنفيذه .

ولا بد لي للبدء في خوض الموضوع ، من ان أرسم لكم صورة عن المراحل التي مرت ، وأدت بالتالي الى تشكيل الهيئة المركزية للاصلاح الاداري ، ثم ألج الى بسط القواعد التي انتهجتها هذه الهيئة تحقيقاً للمهمة التي اضطلعت بها .

تعلمون ، سيداتي وسادتي ، بلا ريب ، ان مجلس النواب قد أقر خلال شهر كانون الاول سنة ١٩٥٨ قانوناً أجاز بموجبه للحكومة ان تتخذ في مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة اشهر في المواضيع الآتية ؟

- ١ - التشريع المالي والاقتصادي .
- ٢ - الامن العام والسلامة العامة .
- ٣ - التنظيم الاداري ؛ تنظيم الادارة والادارات العامة ، تحديد الملاكات ، انظمة الموظفين .
- ٤ - التنظيم القضائي ، مجلس الشورى ، المحكمة الادارية الخاصة .
- ٥ - المصالح ذات الاستقلال المالي والاداري والصناديق المستقلة .
- ٦ - المرسوم الاشتراعي رقم ١٥ تاريخ ١٢ كانون الثاني سنة ١٩٥٥ المتعلق بتكليف لجان خاصة بوضع تصاميم بعض الاشغال .
- ٧ - قانون الموازنة .
- ٨ - الاسلحة والسر .
- ٩ - الاعتمادات اللازمة لهذا القانون .



ويعمل بهذا القانون في اليوم الثاني من نشره في  
الجريدة الرسمية .

وقد نشر بالفعل في الجريدة الرسمية في عددها رقم ٥١  
الصادر بتاريخ ١٣ كانون الاول سنة ١٩٥٨ - وبتاريخ  
٦ كانون الاول سنة ١٩٥٨ صدر المرسوم رقم ١٩٣  
قضى بتشكيل هيئة تدعى « الهيئة المركزية للاصلاح الاداري » .  
ويحتوي هذا المرسوم على احدى عشرة مادة ، اذكر منها  
الآن مادتين فقط على سبيل التوضيح الفوري ، الاولى  
والاخيرة ، على ان اعود للتبسط في المواد الاخرى لما لها من  
صلة وثيقة بموضوع بحثنا الحاضر .

اما المادة الاولى فقد حددت مهمة الهيئة بتقسيم  
الاقتراحات في جميع المواضيع التي تشملها سلطة المراسيم  
الاشتراعية ، وباعادة تنظيم جميع ادارات الدولة بغية رفع  
مستواها وجعلها أداة صالحة للقيام بالمهمة الموكولة اليها  
بصورة تنطبق الى اقصى حد على حاجات البلاد . وتتلقى  
الهيئة التوجيهات العامة من مجلس الوزراء .

أما المادة الاخيرة فقد ألزمت الهيئة المركزية بأن تنجز  
مهمتها في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر من تاريخ نشر  
المرسوم ١٩٣

وفي اليوم الذي صدر فيه المرسوم رقم ١٩٣ ، أي في  
٦ كانون الاول سنة ١٩٥٨ صدر مرسوم آخر يحمل  
الرقم ٢٠٦ قضى بتسمية الاشخاص الذين يؤلفون الهيئة

المركزيه ويبلغ عددهم اربعة وعشرين عضواً بنسبة ثلث هذا العدد من بين موظفين معينين ، وبنسبة الثلثين من بين أشخاص غير موظفين ، ويرأسهم جميعاً الامين العام لمجلس الوزراء .

ولا بد لي هنا من تبديد ما يمكن ان يكون قد علق في بعض الاذهان من التباس ، كان مرده الى ما نشرته بعض الصحف المحلية من ان اعضاء الهيئة المركزية للاصلاح الاداري ، ينقسمون الى لجتين : لجنة تنفيذية تتألف من موظفين ، ولجنة استشارية تتألف من اشخاص ليسوا بموظفين . والحقيقة هي انه ليس هناك من لجنة تنفيذية او لجنة استشارية ، سواء أخذنا بنص المرسوم نفسه ، ام اخذنا بواقع الحال ، فاعضاء الهيئة المركزية لا يقوم بينهم اي تمييز ، وهم متساوون في الصلاحيات وفي التمتع بها .

وكان من الطبيعي ؛ بعد ان تركزت الهيئة المركزية في اطارها القانوني ان تبدأ عملها ، فكيف بدأتها ؟ لقد عقدت اولى جلساتها للتعارف ؛ او بالاحرى تكرر التعارف ، ثم بوشر فوراً بوضع نظام داخلي للهيئة ، فوضع هذا النظام واقر في جلسة لاحقة ، وهو يتألف من ثلاثة فصول ومن ثماني عشرة مادة .

وبموجب هذا النظام الداخلي ، تألف من اعضاء الهيئة المركزية لجان سبع دعيت باللجان التحضيرية : ومن المفيد

لاغراض البحث وتفصيلاً لما ورد في القانون القاضي  
باعطاء الحكومة حق اصدار مراسيم اشتراعية ، ان تحدد  
المهام التي انيطت بكل من هذه اللجان السبع .

– تولت اللجنة الاولى الادارة وقانون الموظفين ومجلس  
الخدمة المدنية واعداد الموظفين وتدريبهم وتحسين اساليب  
العمل الاداري .

– وتولت اللجنة الثانية التشريع المالي ووزارة المالية  
وديوان المحاسبة والمحاسبة العمومية ووزارة البريد والبرق  
والهاتف .

– وتولت اللجنة الثالثة وزارة الداخلية وتنظيم ادارة  
المناطق والامن العام والسلامة العامة والاسلحة ووزارة  
العدلية . التنظيم القضائي ومجلس الشورى والمحكمة الادارية  
الخاصة – وزارة الخارجية والمغربين – وزارة الانباء .

– وتولت اللجنة الرابعة التشريع الاقتصادي ووزارة  
الاقتصاد ووزارة الزراعة ووزارة التصميم العام .

– وتولت اللجنة الخامسة ، وزارة الاشغال العامة –  
لمصالح والصناديق المستقلة – اللجان الانشائية الخاصة  
وقوانين السير .

– وتولت اللجنة السادسة وزارة التربية الوطنية ،  
والفنون الجميلة ووزارة الصحة ووزارة العمل والشؤون  
الاجتماعية .

– وتولت اللجنة السابعة امر التنسيق والصياغة ، وعرفت

بهذه التسمية ، وهي مؤلفة من مقرري اللجان الست التي سبق ذكرها .

وبعد ان اكتمل مرة ثانية للهيئة المركزية اطارها القانوني الداخلي ، وجب عليها ان تباشر بتنفيذ المهمة الملقاة على عاتقها ، فكيف عملت ، وماذا عملت حتى الآن ، ومتى سيتم عملها ، وكيف سيكون عند اتمامه ؟  
للرد على هذه الاسئلة ، لا بد لنا دوماً من ان نعود الى المرسوم رقم ١٩٣ الذي انشأ الهيئة المركزية للاصلاح الاداري ورسم مهامها وحدد صلاحياتها .

— نصت المادة الرابعة من المرسوم ١٩٣ على ان تتولى جمع المعلومات واعداد الدروس والاقتراحات في كل وزارة لجنة تدعى « لجنة عمل » تتألف من موظفين وغير موظفين من ذوي الاختصاص والخبرة يعينون بقرار من الوزير المختص بعد استطلاع رأي الهيئة المركزية وموافقة مجلس الوزراء .

ويمكن ان تنبثق عن لجنة العمل ، عند الاقتضاء ، لجان فرعية حسب الحاجة والمواضيع والاختصاصات وعلى الموظفين الذين يعينون في هذه اللجان ان ينقطعوا مبدئياً عن اعمالهم الاساسية ويخصصوا اوقاتهم للمهمة الموكولة اليهم ، وقد تشكلت اخيراً بالفعل هذه اللجان بعد اخذ ورد كان بالامكان تجنبها ، وكان هذا الابطاء اول بادرة تلمسها الهيئة المركزية في مستهل عهدها ، من بوادر الخلل

الاداري في هذا البلد .

وعلى اثر تشكيل لجان العمل ، عقدت الهيئة المركزية اكثر من جلسة ناقش اعضاؤها خلالها مسألة كيفية توجيه اعمال لجان العمل ، خاصة وان المادة السادسة من المرسوم رقم ١٩٣ قد نصت على ان توجه الهيئة المركزية اعمال لجان العمل وتنسيقها، وتشرف عليها في مختلف مراحلها ، وتلاحق انجازها طبقاً للمبادئ والخطة التي ترسمها والمواعيد التي تحددها لها .

ولكي تقوم الهيئة المركزية بمهمة التوجيه هذه ، وجب عليها ان تسترشد بالنص القانوني الذي اخرجها الى حيز الوجود اي المرسوم ١٩٣ ، وعلى ضوء هذا المرسوم ، فانه كان لا بد للهيئة المركزية ان تستهدف الامور التالية وتعتمدها كقواعد صالحة لتحقيق الاصلاح الاداري .

اولا : فيما يخص المهام والمسؤوليات :

- تحديد مهام كل موظف ، وكل وحدة ادارية ، وكل ادارة عامة .

- اعادة تقسيم الوحدات الادارية على اساس المهام المطلوبة منها ، وتأمين الانسجام المطلوب بين مختلف هذه الوحدات والقضاء على تضارب الصلاحيات وتشابكها .

- تحديد مسؤولية الموظفين من جميع الفئات .

- توسيع صلاحيات الرؤساء المسؤولين مباشرة عن

العمل وحملهم على الاضطلاع بها واعفاء كبار الموظفين من اعباء الاوراق والمعاملات والشكليات .

ثانياً : فيما يخص المعاملات :

- الغاء المعاملات التي لا لزوم لها
- تبسيط الاساليب الادارية وتوحيدها
- تحديد المهل التي يجب ان ينجز فيها الموظف المعاملات الموكولة اليه
- ايجاد لا مركزية واسعة تساعد على اتمام المعاملة في اقرب محل ممكن من مركز اقامة المواطن .

ثالثاً : فيما يخص وسائل تنفيذ المهام :

- درس امكانيات العمل في كل وحدة ادارية بغية القضاء على الصعوبات التي قد تعترض التنفيذ ، وتمكين الوحدة من تأدية مهمتها على الوجه الاكمل وبأقل كلفة ممكنة .
- فرض استعمال انواع موحدة من ادوات العمل ( مفروشات - آلات - مطبوعات - سجلات - اوراق ) في جميع الوحدات وتزويدها بوسائل عمل آلية كلما كان ذلك ممكناً .
- تنظيم حفظ الاوراق على اسس حديثة .

رابعاً : فيما يخص مراقبة التنفيذ :

- ايجاد رقابة دائمة من الرئيس على المرؤوس في جميع اطوار التنفيذ .

- جعل ممثل الحكومة في كل منطقة ادارية مسؤولاً عن حسن سير الاعمال وعن تنسيقها في جميع دوائر الدولة الموجودة في منطقته ، وذلك دون التعرض للناحية الفنية من العمل .

- فرض رقابة فعالة على المصالح المستقلة ، وذلك دون افساد مبدأ هذا الاستقلال .

- تعزيز التفتيش في جميع الادارات العامة ، وتوجيه عمله ليس فقط نحو البحث عن المخالفة ومعاقبة مرتكبيها ، بل ايضاً نحو تحسين سير العمل .

خامساً : فيما يخص الوظائف والموظفين :

- الغاء الوظائف غير الضرورية ، والنظر في امكان تحسين اوضاع الموظفين الباقين .

- ابعاد المداخلات السياسية او اي ضغط آخر عن الموظفين .

- ايجاد معهد وطني للادارة يعنى اولاً باعطاء الموظفين الموجودين في الخدمة ثقافة ادارية عامة ، وتدريبهم عملياً على المهام الملقاة على عاتقهم ، وثانياً بتخريج اشخاص اكفاء ، لاشغال بعض الوظائف الرئيسية التي يتوقف عليها حسن سير الادارة .

- ايجاد هيئة مستقلة تدعى « مجلس الخدمة المدنية » تعنى بشؤون الموظفين وبالاطلاع الدائم على سير الادارة بغية اقتراح ما يؤول الى تحسينه .

ولم يغرب عن بال الهيئة المركزية للاصلاح الاداري، وهي التي تؤمن بأن الادارة جسم كامل يتألف من اجزاء متشابكة متضامنة متفاعلة، يمكن أن يؤدي خلال واحد منها الى الاخلال بالاجزاء الباقية، وبالرغم من ان المرسوم رقم ١٩٣ قد أناط بها تقديم الاقتراحات في جميع المواضيع التي تشملها سلطة المراسيم الاشتراعية، فان الهيئة المذكورة رأت أن اقتراحاتها الاصلاحية يمكن بل يجب أن تتناول مواضيع لا تشملها سلطة المراسيم الاشتراعية، اذا رأت في ذلك ضرورة لازمة من أجل تحقيق الاصلاح الاداري المطلوب. وعلى هذا الاساس فقد اوعزت الهيئة الادارية الى لجان العمل من أجل تأدية مهمتها ان تعتمد القانون الذي نحول الحكومة لمدة ستة اشهر اصدار المراسيم الاشتراعية والمرسوم رقم ١٩٣ والنظام الداخلي للهيئة وسائر القوانين او الاسس او المبادئ التي يجب أن يبنى عليها الاصلاح الاداري.

ومن اجل تسهيل مهمة لجان العمل وبالتالي تحقيق الاصلاح المنشود، فان الهيئة المركزية قد أوضحت لها الاجهزة التي تتعاون معها اي اللجان التحضيرية التي انبثقت عن الهيئة المركزية، ثم رسمت لها طريقة عملية لتنفيذ العمل، فأوجبت على كل لجنة عمل ومن أجل توحيد الخطة التي يجب أن تنهجها لجان العمل ان تستعمل في تقديم المعلومات عن الاوضاع الحالية نماذج ستة. واليك



صورة مقتضبة جداً عن مضمون كل من هذه النماذج  
والغاية منه :

نموذج رقم ١ - يعرف بالمخطط العام والغاية منه  
بيان مختلف الوحدات الادارية التابعة للادارة العامة ،  
وكيفية ارتباطها بعضها ببعض .

نموذج رقم ٢ - ويعرف بتوزيع المهام في كل  
وحدة ، والغاية منه بيان المهام التي تضطلع بها كل وحدة  
وكيفية توزيعها بين الموظفين .

نموذج رقم ٣ - ويعرف بمجدول اعمال الموظف ،  
والغاية منه احصاء مختلف الاعمال التي يقوم بها الموظف  
وعدد الساعات الاسبوعية التي يخصصها لكل عمل ، وذلك  
توصلا الى اعادة توزيع الاعمال بين الموظفين عند الاقتضاء  
وتحديد جهاز الوحدة بأدنى حد ممكن .

نموذج رقم ٤ - ويعرف بتحليل المعاملات في كل وحدة  
والغاية منه تحليل الحطة التي تنتهجها الوحدة في معالجة  
المعاملات الموكولة اليها .

نموذج رقم ٥ - وهو عبارة عن وصف بياني عن  
سير كل نوع من المعاملات .

نموذج رقم ٦ - جدول بالمعدلات والآلات التي  
تستعملها الادارات العامة ، والغاية منه اعطاء فكرة عن  
المعدات والآلات التي تستعملها الادارات العامة .

وقد طلبت الهيئة المركزية الى لجان العمل أن تستهدف في اقتراحاتها الامور الرئيسية التالية :

المعاملات - الموظفين - المهام والمسؤوليات - وسائل تنفيذ العمل - إقتراحات اخرى يمكن أن تستنسبها لجان العمل ، النصوص التشريعية والتنظيمية التي تقترحها لجان العمل تحقيقاً للاصلاح المطلوب .

ولم تنس الهيئة المركزية الحكمة القائلة بأن الوقت من ذهب ، فحددت للجان العمل بالاتفاق مع هذه اللجان ، مهلة قصوى لانجاز المهمة الموكولة اليها . وأن لجان العمل جادة الآن في اعداد الدروس والاقتراحات التي تراها مناسبة، وهي على صلة تامة بالهيئة المركزية اما عن طريق اللجان التحضيرية المختصة او عن طريق مقرري هذه اللجان . وستودع الى الهيئة المركزية حصيلة اعمال لجان العمل في مدة قريبة ، ولذا لايمكنني التحدث منذ الآن عن هذه النتائج .

### كيفية التسلسل والارتباط بين الاجهزة

- حدد المرسوم رقم ١٩٣ التسلسل بين مختلف

الاجهزة التي تساهم في العمل على الصورة التالية .

**لجان العمل :** ( مع ما ينبثق عنها من لجان فرعية ) :

تقدم هذه اللجان نتائج دراساتها مع اقتراحاتها الى الهيئة المركزية الممثلة باللجنة التحضيرية المختصة .

- اللجان التحضيرية ، تقوم مقام الهيئة المركزية تجاه كل وزارة أو ادارة عامة أو لجنة عمل .

**الهيئة المركزية :** واليها تقدم اللجان التحضيرية اقتراحاتها مستندة فيها الى ما قامت به من دراسات وابحاث والى ما تجمع لديها من آراء واقتراحات ، ومنها اقتراحات لجان العمل . وتضع الهيئة المركزية اقتراحات اللجان التحضيرية في صيغتها الاخيرة وترفعها الى رئيس مجلس الوزراء .

وتتلقى الهيئة المركزية التوجيهات من مجلس الوزراء .

هذا هو الواقع الذي نحن فيه عمدت جاهداً اعطاءكم عنه صورة صحيحة متحاشياً عن قصد امر النقد او التقريظ تاركاً لكم انتم هذه المهمة ، وبانتظار ان اقف أنا أو أحد زملائي في الهيئة المركزية بعد مرور شهرين على اجتماعنا الحالي لنطلعكم ، إن شئتم ، على حصيلة عملنا وتبرير النتائج التي وصلنا اليها ، اتمنى على مجلس الوزراء وهو الادارة التنفيذية ، ان يلتفت الى ما قاله أحد رجال الاصلاح الاداري بالفرنسية :

« Toute institution, qu'elle soit publique ou privée, vaut ce que valent les hommes qui la composent, une Administration idéale serait celle qui ne comprendrait dans tous ses échelons que des hommes capables, intègres et sont dévoués à leur tâche ».

وبانتظار هذه المهلة ايضاً ، اعتقد انه وجب لي في  
اعناقكم حق اسهامكم معنا في التوجيه والبناء والاصلاح  
آملا من مجلس الفكر الذي هو انتم ان يزودونا بالآراء  
القيمة والتوجيهات التي يرتئها ، والسلام عليكم .

تعليق الدكتور كمال بحصلي  
مدير الإدارة في مصلحة الليطاني على محاضرة  
الاستاذ الزين

سيداتي وسادتي :

اعود بالذكرى الى الماضي القريب او البعيد لارى  
المقعد الدراسي الذي كان يجمعني برفيقي وصديقي الاستاذ  
سليمان الزين .

والذي كان يشهد المناقشات التي كانت تدور بيننا، وهي  
لم يكن هدفها الا الغرف من خيرات الكتاب ومن نعم  
الثقافة وثمراتها الشهية .

واجدني اليوم امامه بموقف مشابه لكنني لن اتناقش  
في هذه المرة معه .

وان كلفت ان اعلق على محاضراته القيمة فلن يرتدي  
تعليقي طابع حدة الشباب، كما كنا نفعل من قبل بل آمل

ان تكون كلماتي متممة لبعض النقاط الواردة في محاضرتي .  
لقد مكنتني صداقتي مع الاستاذ الزين من الاطلاع  
سلفاً على محاضرتي ، وسهلت مهمتي لالعق على النقاط  
الاربع التالية :

النقطة الاولى : تتعلق بتأليف الهيئة المركزية للاصلاح

الاداري :

ذكر المحاضر بان الهيئة مؤلفة من موظفين وغير موظفين  
ورغب في ان يبدد ما في الازهان من التباس مآله ان  
الأول يكونون لجنة تنفيذية والباقيين يشكلون لجنة استشارية.  
ثم انتقل الى القول انه ليس من تمييز بين اعضاء  
الهيئة ، فكلهم متساوون من حيث الصلاحيات وفي  
التمتع بها .

هذا صحيح واكيد . لكن المرسوم الذي انشئت بموجبه  
الهيئة لم يأت على ذكر الصلاحيات فحسب بل انه اشار  
ايضاً الى مسؤولية بعض الاعضاء . ولعنصر المسؤولية على  
ما تعلمون اهميته في تنفيذ العمل وتحقيقه .

والمادة الثانية من هذا المرسوم تنص على ما يلي :

تألف الهيئة من :

موظفين مسؤولين عن تحقيق العمل في جميع مراحله .

شخصيات لها من دراساتها العالية واختباراتها العملية

ما يؤهلها لابداء الرأي في شأن الاصلاح المنوي تحقيقه .

وهكذا فقد توزعت المسؤولية وحملت عبئاً كبيراً منها  
الفئة الاولى اي الموظفون الذين تقع عليهم المسؤولية بحكم  
وظيقتهم .

النقطة الثانية : تتعلق بلجان العمل :

كنت اتمنى على المحاضر ان يسهب في توضيح اعمال  
هذه اللجان ونشاطها في تأدية مهامها ، لان هذه اللجان  
بنظري هي العمود الفقري لمشروع الاصلاح الاداري ،  
مهمتها مهمة الخبير الباحث المنقب المحلل الذي يفتش  
باخلاص عن مواضع الزلل ، فيعمد الى توضيح الاعوجاج  
والسعي لاصلاح الاخطاء الناتجة بوضع اقتراحات لنصوص  
قانونية تتناسب مع تطور المجتمع وسير الركب الحضاري  
الحديث وتتلاءم مع الجيد من الاجهزة القائمة وتحسينها  
وتقدمها .

تعمل كل من هذه اللجان ضمن اختصاصها وفي  
الحدود المخططة لها .

انها فرق الطليعة التي تستكشف وتقدم الاقتراحات الى  
رئيس مجلس الوزراء مشاريع نصوص .

النقطة الثالثة : تتضمن العلاقات بين الهيئة ولجان العمل :

انها ليست كما يتبادر للذهن علاقات تقوم بين رئيس  
يوجه ومرؤوس يتلقى التعليمات وينفذ ، فالهيئة توجه لجان

العمل وهذا صحيح لكنها تستمد هذا التوجيه من مجلس الوزراء وتبلغه دوماً الى الهيئة بواسطة رئيسها الذي يشغل بنفس الوقت مركز الامانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء . وقد رغبت في ان أوضح ذلك حتى لا يظن ان هناك طبقات ضمن جهاز الاصلاح فاعضاء هذا الجهاز يعملون كل ضمن اختصاصه وداخل الحدود التي خططها المرسوم ١٩٣ .

ولم يحدث التقسيم في هذا الجهاز بين هيئة مركزية ولجان عمل الا لتوزيع المهام بصورة منطقية قصد ايبصال نتائج الابحاث الى السلطات المسؤولة ضمن المهل المحددة في انضباط عملي هو حجر الاساس في كل جهاز اداري .

النقطة الرابعة : تعود لبعض امور التشريع :

ذكر المحاضر ان الهيئة رأت ان اقترحاتها الاصلاحية يمكن بل يجب ان تتناول مواضيع لا تشملها سلطة المراسيم الاشتراعية اذا رأت في ذلك ضرورة لازمة من اجل تحقيق الاصلاح الاداري المطلوب .

وهنا ارغب في توضيح النقطة التالية :

السلطة الاشتراعية المعطاة للحكومة محدودة لكن اعمال الهيئة واسعة ومتشعبة رغم الحدود المرسومة لها . فان تطرقت بصورة عرضية في ابحاثها الى بعض المواضيع



المفيدة للبلاد والخارجة عن سلطة المراسيم التشريعية ،  
وإذا استحسنّت الحكومة تبني الاقتراحات العائدة لهذه  
المواضيع فإنها سوف لن تتأخر ، في عرني ، عن تبنيها  
وبالتالي وضعها في مشاريع قوانين تحال على الندوة النيابية  
صاحبة الرأي الاول في كل تدبير لتناقشها ولتوافق عليها  
او تعيدها الى الحكومة .

ايها السادة

نشكر باسمي وباسمكم المحاضر الكريم الذي فتح لنا  
بمحاضرته باب التفكير في هذا الموضوع الاصلاحى العام ،  
ونرى ونحن نختتم كلمتنا ان نشير الى ما ورد في  
مقدمة المحاضرة فنقول اننا مع اعترافنا بوجود الفوضى في  
بعض الاجهزة الحكومية وبعضها فوضى شديدة، يمكننا ان  
نؤكد ان هناك وحدات ادارية وفنية في الدولة هي من  
خيرة الوحدات تركزت على اسس حديثة مشمرة ، ولكن  
ذلك لا يمنع انه بإمكاننا بعد الدرس ان نحدث فيها  
للتطور العلمي، وان نزيد في فعاليتها وتوسيع مجال حيويتها  
وتنشيط ومكافأة الامناء من الموظفين الذين تمكنوا رغم  
للعواصف الجامحة المتعددة ان يثبتوا في الاستمرار على  
خدمة لبنان .

أيها السادة :

لا يقوم لبنان الا على اسس العدل والعلم .  
فاذا خالفنا بعض اراء المحاضر فانتا نكون قد رغبتنا  
معه في عدالة اوسع ، وفي انصاف متوجب علينا .

# تطبيق القواعد العلمية للتنظيم الاداري في لبنان

للسيد عدنان اسكندر

استاذ علم الادارة في جامعة بيروت الاميركية

ان ازدياد اعمال الدولة الحديثة وتكاثر مسؤولياتها اعطى  
للادارة اهمية بالغة . ويتوقع ازدياد هذا التوسع وخاصة  
في لبنان مما يؤدي الى تزايد متواصل في اهمية الادارة .  
وإذا أمكننا تقسيم الدولة ككل الى جهازين سياسي واداري،  
فالجهاز الاداري هو الاداة التنفيذية الدائمة التي يجب أن  
تؤمن الاستمرار وتؤمنه تأميناً أشد ضرورة في الدول  
الناشئة التي تفتقر الى الاستقرار السياسي . يضاف الى ذلك  
ان الدولة المتخافة النمو تلقي أعباء إنشائية واقتصادية على  
الادارة متطلبه منها أن تكون عنصراً خلاقاً لنمو المجتمع  
والعمل على استدراكه لتخلفه . وهذا ما يقضي باعادة  
النظر في النظم الادارية التي نشأت في عهود سابقة، والتي

لم تعد الآن تستجيب للمتطلبات الحديثة، وذلك سعيًا إما لتطويرها أو لاستبدالها بنظم أخرى تناسب الحاجة . إن الخطوة الأولى في أي محاولة للتنظيم الإداري يجب أن تكون دراسة الإدارة بمختلف فروعها دراسة علمية شاملة وتفصيلية، فيكلف فريق من الأشخاص ذوي الكفاءة والاختصاص في علم الإدارة بجمع المعلومات الوافية عن الإدارة، وبتحليل هذه المعلومات تحليلاً دقيقاً لتكوين فكرة واضحة عن واقع الإدارة وعن مواطن قوتها وضعفها .

وهناك طريق معتمد لجمع المعلومات جمعاً موضوعياً لا مفر من أن يؤخذ بها . فالمعلومات تجمع أولاً عن طريق جمع النصوص والقوانين والانظمة المتعلقة بالإدارة .  
ثانياً : عن طريق المقابلات الشخصية مع الموظفين والاحاديث التي يمكن أن تجري معهم عن احوال الإدارة التي يتولون المسؤولية فيها .

ثالثاً : بواسطة طريقة الاستجواب .

رابعاً : عن طريقة الملاحظات المباشرة لأعمال الإدارة .

خامساً : الاستعانة بالدراسات التنظيمية السابقة .

سادساً : الاستعانة بمعلومات عن إدارات الدول

الأخرى للاستفادة من تجاربها واختباراتها الإدارية . وهذا

يمكننا من تكوين الفكرة عن حاجات الإدارة على ضوء

المقابلة والمقارنة بينها وبين إدارات الدول الأخرى .

وبعد الانتهاء من جمع المعلومات تجري عملية التدقيق

والتثبت من صحتها لأن على اساس صحة هذه المعلومات يبنى التنظيم الصحيح . لذلك يجب أن يعطى هذا الدور من عملية التنظيم اهمية كبرى . وكثيراً ما يهمل المنظمون الالتفات الى هذا الدور فتأتي نتائجهم خاطئة .

وبعد الانتهاء من عملية جمع المعلومات والتحقق من صحتها يأتي دور التحليل . وتصبح هذه المعلومات بعد تحليلها تحليلاً علمياً شاملاً الاساس لتصور التنظيم الواجب للإدارة . وهذه المعلومات هي التي تمكننا من أن نقرر اذا كان بوسعنا تنظيم الإدارة بتحسين نظمها النافذة او باستبدالها استبدالاً كلياً بما هو أفضل وأنسب .

فإذا ما توفرت للمنظم هذه المعلومات، وشرع بالتنظيم على أضوائها، واجهته مشكلات معينة تواجه التنظيم في كل بلد عامة وفي لبنان بصورة خاصة .

والحق أن منظمينا هنا في لبنان أي أعضاء اللجان التنظيمية يواجهون هذه المشاكل في ظروف لا يحسدون عليها . إذ أن عملهم لم يبدأ بالأخذ بهذه القاعدة المنهجية فلا هم جمعوا المعلومات جمعاً علمياً شاملاً ولا هم عمدوا الى تحليلها تحليلاً علمياً موضوعياً . ولا هم اطلعوا على ما حققته الإدارات الأخرى في هذا المضمار .

كل الذي حصل هو ان أعضاء اللجان المحترمين قد

جاؤوا للتنظيم يحملون الى جانب نيتهم الحسنة وخبرتهم وثقافتهم انطباعات عامة عن الوضع الذي يريدون إصلاحه، لا تصلح أساساً علمياً لعملية تنظيمية من النوع المرغوب . على أن لنا مع ذلك بعض الأمل في أن تجيء النتائج على غير ما تشير المقدمات . وليس بالمستحيل أن يخرج عن هذه اللجان شيء كثير من الخير والسداد .

التنظيم هو بناء وتحديد الجهاز الإداري العام ، وتقسيم الأعمال على مختلف الوحدات الإدارية، وتعيين مسؤوليات وصلاحيات هذه الوحدات وشكلها وعلاقتها ببعضها البعض، وعلاقتها بالعنصر الإنساني المكوّن لها . وغاية التنظيم تمكيننا من إيجاد الجهاز الإداري الفعال ، وإيجاد الطرق والأساليب، التي تساعدنا على تحقيق الأهداف المرسومة للإدارة .

أول مشكلة تواجه العمل التنظيمي في لبنان هي مشكلة فصل السياسة عن الإدارة . فالغاية من السياسة هي رسم الخطة العامة التي يتوخاها المجتمع بواسطة ممثليه - أي الهيئة التشريعية - وعلى الإدارة تحقيق الأهداف المرسومة . ومشكلة فصل السياسة عن الإدارة في لبنان مهمة ودقيقة، لأنها تتعلق بشكل ونظام الحكم . وليس بالإمكان اعتماد حلول جذرية في هذه الناحية، لأنها قد تؤدي الى تغيير في نظام الحكم القائم . ويمكن تحقيق هذا الفصل اولا بواسطة

تحديد واضح لصلاحيات الوزير وصلاحيات المدير أو الرئيس الاداري للوزارة . وذلك لأن المفروض في المدير انه موظف اداري متحرر من الاعتبارات السياسية التي يتعرض ويخضع لها الوزير .

وبالاضافة الى ذلك يمكننا الفصل بين السياسة والادارة ، بإيجاد جهاز مستقل - كمجلس الخدمة المدنية او سواه - يتولى العناية بشؤون الموظفين ، على أن يكون بعيداً كل البعد عن السياسة ومؤثراتها .

وهناك ناحية اخرى لهذه المشكلة وهي مسألة تدخل السلطة التشريعية في الادارة ، وتجاوزها الكثير من اصولها ، وذلك عن طريق تشريعات ادارية تفصيلية لا يجوز أن تصدر عن مجلس النواب . فتنظيم الاعمال وتقسيمها وغيرها من التفصيلات التي تتعلق بسير العمل يجب أن يقوم بها المسؤولون الاداريون ، وليس من المستحسن تحديدها من قبل السلطة التشريعية كما يحدث في لبنان . فالاداريون هم المسؤولون بالنتيجة عن وضع القوانين موضع التنفيذ والقيام بالاعمال التي تنتج عن هذا التنفيذ ، وبالتالي يجب ان يكون لهم حق تقرير الجهاز والانظمة التي سوف يستعملونها للقيام بهذه الاعمال .

والمشكلة الثانية في التنظيم هي اهمية التوضيح في تحديد المسؤوليات والصلاحيات منعاً لكل التباس ، ومنعاً لازدواج

الاعمال. وهنا يجب مراعاة مبدأ السلطة والمسؤولية، اي اعطاء الشخص المكلف بمسؤولية ما السلطة الكافية لتحقيق المسؤولية المنوطة به. والبحث في مبدأ تحديد السلطات والمسؤوليات يجرنا الى بحث مشكلة من اهم مشاكل التنظيم الاداري في لبنان، وهي مشكلة حصر السلطة في ايدي بعض كبار الموظفين في كل وزارة، مما يعرقل سير الاعمال ويشل الادارة. وهذا الحصر في الادارة اللبنانية اليوم هو نتيجة لحرص السلطة في عهد الانتداب على استبقاء الصلاحيات في ايد قايمة من موظفين تثق بهم، وتعتمد عليهم في تنفيذ اغراضها. ولا يجوز ان يستمر هذا في عهد الاستقلال. والواقع انه مهما اوتي بضعة افراد من كفاءة ومواهب، فانهم لا يستطيعون ان يقوموا بجميع اعباء الدولة خاصة في هذا العصر الحديث عصر الاختصاص وتوزيع العمل. فالمديرون وكبار الموظفين لا يجوز لهم ان يضيعوا اوقاتهم بمراجعة وتوقيع اعمال روتينية بسيطة، بل يجب ان يكلفوا مرؤوسيههم بهذه الاعمال والبت بها، وذلك لينصرفوا الى رسم الخطوط الكبرى لسياسة اداراتهم والالتفات الى حل القضايا الرئيسية التي تستعصي على مرؤوسيههم، وتنمية اداراتهم، وتنسيق اعمالها بعضها ببعض ومع سائر ادارات الدولة.

ويلاحظ ان كثيراً من رجال الادارة في لبنان يتذرعون في عدم تفويضهم الصلاحيات والاعمال الى مرؤوسيههم بحجة



عدم توفر الكفاءة في المرؤوسين . وهذا تجاهل لحقيقة اولية، وهي ان الكفاءة تكتسب بالتمرس بالمسؤولية وتحملها، شأن الموظف في ذلك شأن متعلم السباحة الذي لا يمكن ان يتقنها الا بممارستها .

وتفويض الصلاحيات والسلطات في لبنان يستوجب ايجاد جهاز فعال للمراقبة والتفتيش، لان تفويض السلطات في الادارة لا يعني التخلي عن المسؤولية، بل يبقى المفوض مسؤولاً عن اعمال وحدته وموظفيه.

ويواجه المنظم مشكلة اختيار شكل الوحدة التنظيمية الادارية وعدد هذه الوحدات . ويختلف عدد الوحدات الادارية الاساسية باختلاف الخدمات التي تقدمها الدولة للشعب . وقد يكون من الممكن في لبنان اختصار عدد هذه الوحدات الاساسية - اي الوزارات - بدمجها بعضها ببعض، واعادة توزيع الصلاحيات الادارية بينها .

ومشكلة تحديد الجهاز التنفيذي للدولة - اي احدات الوزارات وغيرها من الدوائر - تتوقف الى حد بعيد على نوع وشكل الوحدة الادارية الاساسية التي نريد ان نعتمدها . هل نريد ان نعتمد الوزارة التي يرأسها وزير واحد كالوحدة الاساسية لتنظيم جهازنا الاداري، ام هل نريد ان نعتمد المجالس او اللجان او الشركة الحكومية كأساس لتنظيمنا ؟ وهذه كلها اسئلة مهمة يواجهها المنظم، لان شكل الوحدة اذا لم يتلاءم مع اعمال الوحدات ومهامها، من شأنه ان يشل

عملها وبالتالي عمل الادارة باجمعها .  
وقد ثبت حتى الآن ان الوزارة التي يرأسها شخص  
واحد هي اكثر اشكال التنظيم شيوعاً، لانها تمكنا من تحديد  
المسؤولية بسهولة، وتمكنا من توجيه وتنسيق اعمال عدد  
كبير من الموظفين .

اما المجالس او اللجان فقد ثبت انها لا تصلح كوحدة  
ادارية اساسية للقيام بالاعمال الحكومية التنفيذية . فاللجان  
او المجالس المؤلفة من عدة اشخاص تؤدي عادة الى بعثرة  
المسؤولية، والى البطء في اتخاذ القرارات الادارية . وقد  
عمدت بعض الادارات الى استعمال اللجان او المجالس بصفة  
استشارية بحتة، فتكون مهمتها تقديم المساعدة على اساس  
استشاري الى الشخص الذي توكل اليه مسؤولية التنفيذ .  
اما الشركة الحكومية فقد ازداد انتشارها مؤخراً بسبب  
ازدياد وتنوع الاعمال الحكومية، وهي تعتمد عادة في الاعمال  
الحكومية التي لها صفة تجارية او في تأمين خدمات حكومية  
كانت تؤمن من قبل بواسطة المؤسسات او الشركات  
الخاصة . والشركات الحكومية عادة تتمتع باستقلال اداري  
ولا تخضع لسيطرة ادارية مباشرة من قبل الوزارة، مما يعرقل  
المجهود التنسقي في الحكومة ويعقد مهمة السلطة التنفيذية ،  
وبعد اعتماد شكل الوحدة الادارية الاساسية يواجه المنظم  
مشكلة تقسيم الاعمال على هذه الوحدات . وهناك عدة  
اساليب متبعة في تقسيم الاعمال الادارية ، سوف نحاول ان

نوضح اهمها باختصار:

فهناك التنظيم حسب الغاية: وهذا يعني ان العمل في وحدة ما يقسم بحسب الغايات والاهداف، التي يرمى تحقيقها، والتي بمجموعها تكون الهدف الشامل للوحدة الادارية. اي اننا نقسم الهدف او الغاية الشاملة للوحدة الى عدة غايات او اهداف ثانوية، ومن ثم تنظم الاعمال في هذه الوحدة بحسب هذه الغايات الثانوية. فوزارة الدفاع في مختلف الدول تقسم اعمالها الدفاعية الى الجيش والبحرية والطيران وهذا مثال على التنظيم بحسب الغاية.

وهناك التنظيم حسب العملية او الطريقة: هو تقسيم العمل بحسب الطريقة او الاسلوب المتبع في اداء للعمل، فالهندسة مثلا تعتبر طريقة او عملية، اي اختصاص في سلوب اداء العمل. وكذلك المحاماة والطب، والمحاسبة، والاحصاءات. وفي بعض الدول يوجد في وزارة الاشغال العامة قسم للمهندسين يتعاطى الاعمال الهندسية المطلوبة في مختلف حقول وفروع الاشغال العامة (بناء طرق، جبر مياه، كهرباء، مجارير، الخ.) وهناك حكومات عندها دوائر احصاء مسؤولة عن جمع وتحليل جميع انواع الاحصاءات. وهناك وزارات للصحة العامة تقسم اعمالها على اساس ثلاثة انواع من الاختصاص: التطبيب، الهندسة الصحية والتمريض.

وهناك التنظيم حسب العملاء المتفعين: وهو نوع آخر

من انواع تقسيم العمل - اي تقسيم العمل لخدمة فئة او فريق معين من المواطنين . فوزارة العمل مثلا او وزارة المغتربين تخدم وتلبي حاجات فئة معينة من اهل البلاد . العمال والمهاجرين .

وهناك التنظيم حسب المكان : اي تقسيم الاعمال على اساس جغرافي بحث . فبعض الوزارات تحدث مكاتب خاصة لخدمة مناطق معينة متبعة بذلك نظام التقسيم على اساس المكان او على اساس الجغرافي . ويعتقد البعض ان هذه المكاتب او الفروع الوزارية تستطيع ان تؤدي خدمات الى المنطقة افضل بكثير من الخدمات التي تؤديها الوزارة . فهي بحكم موقعها وقربها من المنطقة متفهمة وملمة اكثر بمشاكل المنطقة وحاجاتها .

وعند بحث الادارة الحكومية نجد انه لا يمكن التفضيل او المقارنة بين هذه الاسس التنظيمية، لان كل اساس منها له فوائده الخاصة . ولذلك نجد ان الحكومات وغيرها من المؤسسات تلجأ الى استعمال عدة انواع من التنظيم والتقسيم ، وفقاً لنوع الاعمال والاهداف التي يراد تحقيقها . وعند انشاء منظمة ما يجب على المصمم او المسؤول ان يقرر بنفسه اي اسلوب من اساليب التنظيم يريد تطبيقه في منظمته ، وقراره هذا يجب ان يبنى على دراسة دقيقة لمشاكل المنظمة واهدافها والاعمال التي تنوي تحقيقها .

ويواجه المنظم مشكلة التنسيق ، وقد ازدادت اهمية التنسيق

الإداري باتساع أعمال الدولة وتنوعها وبازدياد الاختصاص فيها . وعلى المسؤول التنفيذي الأول ان يؤمن التنسيق والانسجام بين مختلف الوحدات، والتأكد من انها تعمل نحو اهداف واحدة . والتنسيق يمكن ان يتم بواسطة الميزانية او بواسطة تقديم تقارير دورية عن سير الاعمال من مختلف ادارات الدولة . فالميزانية تبين خطة الحكومة، وما تعتمد القيام به من اعمال خلال فترة معينة من الوقت . ولكن هذا لا يعني دائماً ان كل ما ترسمه الميزانية ينفذ بالفعل، لذلك يجب ان توضع تقارير دورية تبين مدى حصول هذا التنفيذ ومدى تقييد الدوائر ببرنامج العمل المفروض ان ترسمها لها الميزانية . ويؤمن التنسيق ايضاً بواسطة اجهزة للتصميم العام تلحق برئاسة مجلس الوزراء . وهذا ما يوفر على مجلس الوزراء صرف الكثير من الوقت في اعمال التنسيق، لان الجهاز التنسيقي التابع لرئاسة الوزارة، يمكن ان يقوم عنه بهذه المهمة التطبيقية .

ومن اهم مشاكل التنظيم مشكلة الاساليب الادارية، التي يجب اعتمادها للقيام بالاعمال الادارية . والاساليب والاجراءات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بقضية حصر السلطة والصلاحيات، ولا يمكن تبسيط الاساليب والاجراءات في الادارة اللبنانية الا بعد حل قضية التفويض . وتبسيط الاجراءات قد يؤدي الى نتائج حاسمة وسريعة في الادارة اللبنانية . ويمكن اعطاء الامثلة الكثيرة على هذه الاجراءات . فكثيراً ما يضطر

المواطن من اجل انجاز معاملة ادارية بسيطة لنيل توقيع  
عدة موظفين كبار وصغار، بينما يمكن ان يترك البت بها  
لمسؤولية موظف واحد صغير. وفي داخل الادارات نفسها،  
كثيراً ما يتطلب شراء ابسط اللوازم معاملات طويلة بين  
الادارة المحتاجة ووزارة المالية، فتبقى الادارة معطلة حتى  
ينجز المعاملة، وبذلك يعرقل العمل الاداري ويشل بدل  
ان ييسر ويدفع الى الامام. وقد سمعنا من بعض المدراء  
في الدولة عن معاملات تطلبت حتى المئة توقيع. ان حصول  
الموظف على قلم للكتابة يحتاج الى معاملة معقدة قد تصل  
بطلبه الى وزير المالية. وهذه كلها امثلة على الاساليب  
الادارية التي يجب تبسيطها واختصارها. ويجب ان نذكر  
هنا ان تبسيط الاساليب والاجراءات يتطلب دراسة دقيقة  
وشاملة لجميع المعاملات التي تقوم بها كافة ادارات الدولة،  
وهو يتطلب ايضاً من المنظم معرفة واختصاصاً عميقين في  
هذه الناحية من نواحي علم الادارة.

وهناك مشكلة مهمة من مشاكل التنظيم، وهي مشكلة  
العامل الانساني او الموظف في الادارة. فالادارة جهاز  
وموظفون، واذا نظرنا الى الادارة من هذه الناحية، نرى ان  
العامل الالهم في الادارة، هو العامل الانساني في الاشخاص  
الذين تتألف منهم المنظمة، والذين يتعاملون ويعملون سوية  
في سبيل تحقيق اهداف الدولة. فعمل الادارة ونتاجها،  
وبالتالي فعاليتها يتوقف بالدرجة الاولى على نوع الموظفين.

وطريقة عملهم وتعاونهم . والعامل الانساني في التنظيم هو الآن موضع اهتمام كبار العلماء في حقل الادارة العامة وعلم النفس ايضاً . فتفهم العامل الانساني وكيفية تصرف الاشخاص وسلوكهم في ادارة ما يتطلب بعض الامام بعلم النفس وبالطبيعة البشرية . ومن هنا كان التعاون بين رجال الادارة وعلماء النفس الذي ادى في السنوات الاخيرة الى تفهم احسن لمشاكل الموظفين وللعامل الانساني في الادارة اجمالاً .

والتخلف الاداري في لبنان ناجم الى حد كبير عن ضعف في الموظفين ، ونأتي هنا مجدداً الى وجوب انشاء مجلس دائم للخدمة المدنية مستقل تمام الاستقلال عن اي تأثير سياسي ، ويتمتع بصلاحيات واسعة لمعالجة جميع مشاكل الموظفين من تعيين وترقية ، وتصنيف ، وتقاعد ، وتدريب الخ ...

وعند بحث مشكلة الموظفين لا بد من بحث مسألة العدد اللازم منهم ، ومسألة الحد الأدنى من الكفاءة المطلوبة من كل منهم ، ومسألة تنمية هذه الكفاءة تنمية متواصلة عملياً ونظرياً ، ومسألة الحد الأدنى من المستوى المعيشي الذي يجب ان يؤمنه راتب الموظف له ولاسرته . فيمكن الاتجاه في لبنان مثلاً نحو اختصار عدد الموظفين مقابل الاعتماد على احسنهم كفاءة ، وترغيب هؤلاء بالبقاء في الوظيفة عن طريق رفع مستوى رواتبهم .

ويجب على الحكومة في لبنان ان تبذل جهودها لرفع المستوى التدريبي لموظفيها بواسطة دورات تدريبية في مختلف الوزارات او بواسطة التعاون مع بعض معاهد التعليم العالي في لبنان ، التي تستطيع ان تلي بعض حاجات الادارة في هذه الناحية .

ويؤسفنا ان نلاحظ هنا انه لم يدخل في اختصاص اللجان التي ألفت للاصلاح الاداري دراسة تصنيف الموظفين على أساس الاعمال والمهيات التي يقومون بها . فتصنيف الوظائف هو أساس كل تنظيم اداري صحيح بالنسبة لشؤون الموظفين . ويتطلب هذا الامر دراسة علمية شاملة لجميع وظائف الدولة . وتصنيف هذه الوظائف على أساس المهيات الموكولة لكل وظيفة والمؤهلات المطلوبة من كل شخص يشغل هذه الوظيفة . ونضرب مثلاً على ذلك ما قامت به الحكومة الايرانية بهذا الصدد ، فقد تعاونت مع مندوبين فنيين من خبراء النقطة الرابعة على دراسة مسألة تصنيف الموظفين دراسة شاملة استمرت حوالي سنتين ، وأسفرت عن وضع خطة تصنيفية اعتمدت أساساً لتحديدات رواتب الموظفين على أساس المهيات والاعمال التي يقوم بها كل موظف . فتحقق بذلك مبدأ العدل في الرواتب ، أي مبدأ الدفع المتكافئ مع العمل .

وبصدد البحث عن الموظفين ، يجدر بنا لفت النظر الى ناحية أخرى تتعلق بقضية العلاقات العامة بين الموظف



والمواطن . فالإدارة في بلد ديموقراطي كـلبنان مسؤولة تجاه الشعب، وهي موجودة لتأمين الخدمات للشعب ، ويجب ان تتحسس بحاجات ورغبات المواطن . وتنمية الشعور بالمسؤولية يجب أن يجري بواسطة التدريب والنشرات الحكومية .

وهناك أخيراً مشكلة الاهتمام الدائم بعملية التنظيم لا الاهتمام الفجائي العابرة الذي يتبعه ركود وسبات طويل . فالإدارة تتغير بتغير الأحوال والازمان ، وتتأثر بمختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية ، وعلى الدولة إيجاد مؤسسة دائمة مهمتها الدراسة المستمرة لأجهزة الدولة على ضوء الحاجات الجديدة وتكييفها وفقاً لها . ونعطي مثلاً على ذلك بلجيكا حيث أنشئ معهد دائم للإصلاح الإداري، وبريطانيا حيث يوجد قسم خاص في وزارة الخزينة يتخصص في هذا الأمر . ويمكننا في لبنان ان نتبع مثل هذه المؤسسة بمجلس الخدمة المدنية ، فتكون مهمتها مساعدة كافة دوائر الدولة على دراسة أوضاعها الإدارية، واقتراح الإصلاحات اللازمة .

ومن الثابت أن تنظيم الإدارة في بلد ما تنظيمياً سليماً مبنياً على ظروف البلد الموضوعية وقواعد علم الإدارة العامة ، يساعد الى حد بعيد على معالجة بعض الامراض السياسية والاجتماعية . ولعل اتصال الإدارة بالامراض السياسية والاجتماعية في لبنان هو أكثر منه في أي بلد آخر .

فالتأنيّة - مثلاً - هي الى حدّ بعيد وليدة عدم  
الثقة بالادارة الحكومية . إن شك المواطن في تجرد الموظف ،  
وحكمه المسبق على ان هذا الموظف سيتحيز حتماً لجهة ما ؛  
يجعله حريصاً على أن يكون الموظف ابن طائفته . عندما  
يثق المواطن ان اسلام الموظف أو مسيحيته لن يكون عاملاً  
في تصرفاته يصبح أقل تعلقاً واحتفالاً بالطائفية .  
والاقطاعية - ما هي الاقطاعية السياسية ! إنما بمعنى  
ليست شيئاً سوى النفوذ . والنفوذ ليس إلا اعطاء حق  
خرق القوانين لفئة مصطفىة من الناس ، ثم حصر هذا  
الحق فيهم ، وفيهم وحدهم .  
وعندما تتقيد الادارة بالقانون ولا تسمح بخرقه - ولا  
سيما احتكار هذا الخرق - تسير الاقطاعية الى زوال .  
وفي العالم شواهد ناطقة على دول ؛ كانت الادارة عنصراً  
رئيسياً من عناصر العلاج الذي عاجلت به بعض مشاكلها  
الاجتماعية . ويمكننا هنا أن نعطي فرنسا كمثال على البلاد  
العريقة التي تساعدها ادارتها على التغلب على ما تتعرض  
له من تقلبات سياسية متواصلة .  
ونعطي مثل الهند على البلاد المتخلفة النمو التي يساعدها  
رقي ادارتها على تطوير البلد بسرعة من حالة التخلف  
الاقتصادي والسياسي الى حالة التقدم والنمو .  
ولا أحب أن اختتم هذا البحث قبل ان أذكر أحب  
قيمة في قاب كل لبناني ، أعني الحرية .

فمن واجب الدولة في لبنان أن ترد للحرية اعتبارها في هذا الشرق . ومن واجب الدولة ان تعطي مثلاً على بطلان الفكرة التي ما تزال تعيش وتنمو في الشرق ، وهي أن الحرية شقيقة الفساد في الحكم ، وأن الديمقراطية والادارة الصالحة ضدان لا يجتمعان .

وإذا نجح لبنان في أن يحتفظ بروح الحرية في مؤسساته وفي دولته وشعبه ، وأقام ادارة صالحة ، فإنه يكون قد قدم لنفسه وللشرق خدمة في مستوى رسالة .

ومما يدعو الى التفاؤل في لبنان هذا الوعي الاداري الذي رافق مجيء العهد الجديد . فمند مطلع العهد القائم ، والقضية الادارية في المقام الاول من القضايا التي تشغل الدولة والمواطن .

وان برور هذه القضية وبشكل جدي واسع قد أوجدته عوامل مختلفة .

من هذه العوامل الضرورة الملحة لبناء الدولة بناء سليماً جديداً ، مستمداً من حاجة الدولة ، وتصميم النخبة ، وقواعد العلم والنظام ، كما ورد في الخطاب الاول الذي ألقاه فخامة رئيس الجمهورية اللبنانية .

ومنها ايضاً ، تلك الحقيقة الموضوعية التي يؤمن بها المختصون في علم الادارة وكل ذي إلمام نظري أو اختباري بها ، وهي أن أصلح الظروف للقيام بأي تنظيم اداري هو عقب ثورة من الثورات أو هزة من الهزات ، يكون

الناس بعدها على استعداد لتقبل بعض التوضيحات التي لا بد أن ترافق عملية التنظيم ، وتكون الدولة قادرة على تحدي بعض المصالح الخاصة ذات الصلة بالوضع الاداري. ان الجو مهياً الآن في لبنان لتقبل التغييرات الجذرية . وقد ولدت الازمة الفاجعة التي مررنا بها شعوراً بضرورة استعجال التنظيم ، الاداري وقد وعدت الحكومة بأجراء هذا الاصلاح . فعلى الدولة اذا كانت جادة في هذه القضية ان تستفيد من هذه الفرصة المؤاتية التي قد لا تتاح لها مرة اخرى في مستقبل قريب .

تعليق عضوة الجمعية الانسة نجوى خير الله

على محاضرة الاستاذ اسكندر

لا شك أن محاضرة الاستاذ اسكندر فيها عدة نقاط  
جديرة بالبحث، ولكن النقطة التي تراءى لي وكأنها أساسية  
لدرس أي اصلاح اداري تتعلق بأهمية الابحاث العلمية  
الصحيحة ، والدور الذي يمكنها أن تلعبه في اصلاح  
الاداري .

فبالرغم من الفكرة السائدة بأن طبيعة الانسان لا يمكن  
أن تخضع للأساليب العلمية الحديثة ، وان تصرفاته أكثر  
تعقيداً من أن توضع في قالب علمي ، فقد برهن علماء  
الادارة ان عوامل لطرق العمل والتناسق الاداري وتفويض  
الصلاحيات وعلاقة المركزية واللامركزية بمسؤولية الموظفين ،  
لا يمكن درسها أو اصلاحها دون ان تؤخذ الطرق العلمية  
في البحوث الاجتماعية بعين الاعتبار .

يجب ان يوضح هنا ان أساليب الابحاث الاجتماعية  
تختلف عن أساليب العلوم الطبيعية (Social & physical)

في درجة مرونتها ووحدة طرقها . فالأبحاث الاجتماعية والادارية يمكن أن تعالج بالطريقة الاستقرائية أو الاستنتاجية أو التاريخية أو الفلسفية أو الاحصائية ، كما يمكن أن يجمع الدارس بين أكثر من واحدة من هذه الطرق .

أظن ان الاساليب الفلسفية والاحصائية يمكنها أن تستعمل مع جميع الطرق ، وهكذا يبقى أن تعلم هل الطريقة الاستقرائية أو الاستنتاجية أو التاريخية هي أفضل لدروس الإصلاح الاداري . أظن ان خير الطرق التي تعالج بها قضايا التنظيم الاداري هي الطريقة الاستقرائية . فالطريقة الاستنتاجية تفرض على الدارس أن يبدأ بتعميم أو قاعدة يستنتج منها استنتاجاً منطقياً قواعد اخرى . وهذا لايفسح المجال أمام درس العوامل والتأثيرات التي تكيف التنظيم الإداري في الواقع .

والطريقة التاريخية قد تقود الدارس لتطبيق ما كان صالحاً في زمن غير زمننا وظروف مختلفة عن ظروفنا على التنظيم الاداري الحالي ، مع العلم أن القيم والنظريات تتغير بتغير الأزمان .

أما الطريقة الاستقرائية فتفرض على الدارس ان يبدأ بجمع المعلومات عن التنظيم الإداري في الزمن الحاضر وبين الموظفين انفسهم . فيختار العامل الذي يريد درسه ، أو الذي يحتاج الى إصلاح ، ثم يجرب أن يجرده من التأثيرات الخارجية ، ويحاول درسه بالطريقة العلمية الحديثة .

هناك عدة اساليب ممكنه أن يجمع بواسطتها المعلومات التي نحتاجها . يجب مثلاً أن يوجه اسئلة الى الموظفين ، ويسألهم أن يجيبوا عليها بترو وصراحة، ثم انه يستطيع ان يقوم بمقابلات مع المسؤولين ، أو ان يقوم بتجارب بين الموظفين ، ويلاحظ النتائج والعلاقات التي تبين منها .

وتكون الخطوة الثانية بعد جمع هذه المعلومات تحليلها تحليلاً دقيقاً ، اذ أن الحقائق المجمعة لا تفيد شيئاً بحد ذاتها بل تلقي ضوءاً على الصلات أو العلاقات التي تميز العوامل الادارية . ثم تقيم هذه المعلومات ونتيجة للتقييم يصل الدارس الى الخلاصة أو التوصية المرتكزة على الحقائق العلمية .

يجب أن اوضح هنا ان الطرق العلمية مع الأسف ليست سهلة بالدرجة التي يبدو من وضعها . فتطبيقها مليء بالعثرات والصعوبات المتعلقة بشخصية الدارس وبموضوع الدرس . فهناك مشكلة امكانية الدارس من أن يتجرد من آرائه وقيمه الخاصة ، ليسلك الطريق الموضوعي فقط ، وهناك الشك في أن يكون هذا مستحباً . ثم ان موضوع الدرس نفسه يتعلق بالشخصيات الانسانية وتصرفها، وهذه ايضاً تخلق متغيرات ( Variables ) ، على الدارس أن يحسبها حساباً . ولكن على صعوبتها يبدو أن هذه هي الطريقة الوحيدة التي تؤمن نتائج يمكن الاعتماد عليها . فاذا لم تلجأ الى هذه الطريقة المنهجية وقعنا في خطر اللجوء الى التقليد .

تعليق عضو الجمعية السيد وليد ابي مرشد

على محاضرة الاستاذ اسكندر

سيداتي سادتي ،

أود ان أتكلم عن « العامل الانساني » في الإدارة ،  
وقد قال عنه الاستاذ عدنان اسكندر انه العامل الأهم في  
أي تنظيم اداري .

وأود ايضاً أن استهلّ تعليقي هذا بكلمة شكر للمحاضر  
الاستاذ اسكندر الذي أوفى البحث حقه ، إن بالشمول  
أو بالعمق .

قد يكون التنظيم الاداري هو مشكلة الساعة في لبنان ،  
إلا انه ، في الواقع ، المشكلة الأبدية للدولة الديمقراطية  
الحديثة ، وأكاد اقول المشكلة المزمّنة التي تلازم الديمقراطية  
حتى غدت الإدارة ، بالنسبة للديمقراطية ، ذلك الميزان  
المصري الذي تقرّر درجة صلاحيته أو فساده ، استمرار  
أو اندثار الدولة الديمقراطية .

يكاد علماء السياسة يجمعون على ان أخطاء الديمقراطية



لا تقوم إلا بالاعتماد على الادارات الصالحة في الدولة ،  
ولذلك أسباب عديدة ، منها :

اولا - ان الموظفين هم اكثر الناس ، أو اكثر  
المسؤولين اتصالاً وتعاملاً مع الشعب ، فهم من هذه  
الناحية - وان صحّ التعبير - الجبهة الأمامية للدولة ،  
أو بالأحرى ، وجه الدولة الاكثر تعرضاً لأعين الشعب .  
ثانياً - لأن الموظفين يشكلون ، بحكم واجبهم ، نواة  
العمل على الصعيد الشعبي ولذلك سمّوا بحق خداماً مدنيين  
( Civil Servants ) ، وهذا الواقع يجعل من الوظيفة  
أكثر من مجرد مهنة ، انه يجعل منها ، والى حد كبير ،  
رسالة اجتماعية .

فالموظف هو مرآة مجتمعه ، والموظف الناجح هو الذي  
يمثل المجتمع مع بعد نظر كاف للأخذ بالتطورات الادارية  
والفنية ، فهو يأخذ ويعطي - يأخذ من المجتمع ما هو  
كائن ، وبحكم مهنته ، يعطي المجتمع ما يجب أن يكون ،  
مع الحكمة في عدم التضارب أو سبق زمانه بمراحل  
بعيدة - اذ في حال سبقه لمجتمعه باشواط بعيدة تقطع  
صلة الاستمرار التي عبّر عنها Burke بأنها ضرورية لحياة  
المجتمع وتراثه الثقافي .

هذا الموظف الذي بإمكانه أن يعطي ، بالمعنى المدرك  
للعطاء ، من حقه البديهي أن يطلب تأمين حياة فضلي  
تكفل له الاستقرار ، النفسي والاجتماعي ، اللازم لقيامه

بوظيفته بالطريقة الأمثل ، ولن أقول المثلى ، وهذا التأمين يجب أن يتناول الناحيتين المادية والمعنوية ، وأقصد بالتأمين المعنوي ضمان عدم تدخل السياسيين في شؤون الموظف أو - على حدّ تعبير الدكتور بشير العريضي - عدم استغلال الموظف « كرأس مال » لسياسي - فلو اننا جردنا الديمقراطية من غلالة المثالية التي حاكتها لها كتابات المفكرين ونضال الشعوب ، لتبين لنا أن الديمقراطية في مرحلتها الإيجابية التطبيقية ، وهي ، في الواقع ، تلك الفاعلية والكفاءة في ادارة مرافق الدولة المختلفة ، وهذه الفاعلية متصلة اتصالاً وثيقاً بكفاءة الموظف ووعيه المدرك لحقيقة عمله . لذلك ، ان أي بحث بالتنظيم الإداري للدولة الديمقراطية الحديثة عليه في الحقيقة ان يرسم دائرة كاملة تبدأ بالموظف وتنتهي بالموظف . لذلك ، يجب على كل مخطط للتنظيم الإداري يتوخى الجذرية في الإصلاح أن يبدأ بتأمين وحفظ حقوق الموظف ، فبمحافظةنا على حقوقه نحافظ على مهنته ، ومهنته هي ، كما بينا ، خدمة الشعب خدمة واعية بل ورسولية الى حد كبير .

تعليق عضو الجمعية السيد وليد غمرة

على

محاضرتي الاستاذين الزين واسكندر

لقد اعطانا الاستاذ سليمان الزين في محاضرتة فكرة واضحة عن الهيئة المركزية للاصلاح الاداري، وعن الاسس التي تعتمد عليها في عملها، أو بعبارة أخرى حدثنا عن حركة إعادة التنظيم الاداري كما هي قائمة فعلاً ، بينما حدثنا الاستاذ عدنان اسكندر عن كيف يجب ان يكون هذا التنظيم، وما هي الاسس النظرية التي يجب ان يقوم عليها . واعتقد ان فصل المحاضرتين بهذا الشكل ، انما يفتح امامنا باب المناقشة واسعاً ، ويفسح لنا مجال المقارنة بين ما هو كائن او سيكون وبين ما يجب ان يكون ، ويتيح لنا بالتالي معالجة أمر انطباق أعمال الهيئة المركزية للاصلاح الاداري ، على اسس التنظيم النظرية ، وهذا ما سأحاول ان اتناوله في تعليقي مكتفياً باثارة بعض النقاط في الموضوع .

اولاً : اود ان اسأل لماذا يراد اصلاح الادارة في

لبنان واعادة تنظيمها من جديد ؟ فنحن نعرف ان اعادة تنظيم الادارة في بلد هي عملية شاقسة ومعقدة يطرحها التطور وتمليها الحاجة دون ريب ، ولكنها غالباً ما تتم بعد احداث اجتماعية او سياسية كبرى وبعد دراسات علمية عامة وشاملة . فهل هذه هي الحالة في لبنان ؟ صحيح ان الاحداث الدامية الاخيرة في لبنان قد خلقت عقلية جديدة اصبحت متقبلة لاصلاح جذري ، ولكني اخشى بصراحة ان لا يكون ذلك كافياً لتبرير حركة الاصلاح والتنظيم الاداري، بل ان لا يكون هناك ما يبررها سوى حلول عهد ورئيس جديدين . وهي سنة اراها خطيرة اذ ان معناها ان يكون لنا في مطلع كل عهد جديد ومع كل رئيس جديد حركة للاصلاح والتنظيم الاداريين ، مع ما يتبع ذلك من اصدار المراسيم الاشتراعية . وهو امر من شأنه في رأبي ان يزيد من حيث لا يدري ، بلبلة التنظيم وفوضى النصوص وهو ما نشكو منه . تصوروا ان بين سنة ١٩٥٣ و ١٩٥٩ وباعتبار سلسلة المراسيم الاشتراعية التي ستصدر ؛ نكون قد عرفنا ثلاث دفعات من المراسيم الاشتراعية، وكل سلسلة كانت تأتي لتصلح وتنظم، وفي كل مرة كان يأتي مرسوم اشتراعي يعدل ويبدل ويغير ويلغى في نصوص سابقة وتنظيماً سالفه .

ثانياً : لقد أشار الاستاذ عدنان اسكندر في محاضراته

الى ضرورة الانطلاق من دراسة علمية للواقع ، وأن ذلك  
يجب في رأيه ان يسبق التنظيم الاداري ، وهو رأي  
أشطره إياه تماماً ، فبدون دراسة علمية للواقع ومعطياته  
الاساسية لا نستطيع أن نعرف ما هي مساويء التنظيم  
الاداري الحالي، واين هي مواطن الخلل فيه وبالتالي لا  
نستطيع ان نقترح الحلول اللازمة . ولو سألنا احداً اليوم  
من المهتمين بالاصلاح أو التنظيم الاداري عن مواطن الخلل  
وممكن العلة، لرأيناه يكاد يعجز عن الاجابة بسوى أنه ينبغي  
القضاء على الروتين الاداري وتبسيط المعاملات ، وتخفيف  
المركزية الخ .. وهو ما يقوله أي مواطن او ما يعبر عن  
شعور عام غامض في هذا البلد ، مفاده أن الادارة ليست  
حسنة التنظيم وأن ثمة شيئاً لا يجري على ما يرام !.. وكل  
ذلك يعود الى عدم وجود الدراسات العلمية السابقة المستندة  
الى الاحصائيات الدقيقة عن حالة الادارة وتنظيمها في  
لبنان . ومن هنا كان لنا ان نوجه أول انتقاد الى الحكومة  
اللبنانية إذ انها نالت بموجب قانون ١٢ كانون الاول ١٩٥٨  
حق اصدار المراسيم الاشتراعية لمدة ستة أشهر . وفي هذه  
المدة يجب على الهيئة المركزية التي تشكلت فيما بعد أن  
تدرس حال الادارة، وتفتش عن المساويء وتقترح الحلول  
ثم تصدر بمراسيم اشتراعية . وكان من الاوفق في رأيي  
ان تقسم عملية اعادة التنظيم الاداري الى مرحلتين :  
المرحلة الاولى وهي طويلة نسبياً تكون مرحلة دراسة

واعداد ، تجمع فيها المعلومات والاحصائيات اللازمة عن عدد الموظفين وسير المعاملات ، وكلفة المرافق العامة وفعالية اجهزتها ، ثم تقترح الحلول المناسبة .

المرحلة الثانية هي مرحلة التشريع أي دراسة الحلول واختيار الاصلاح منها وبالتالي اصدارها في مراسيم اشتراعية. وعلى علمي ان هذه الطريقة هي التي كانت تعتمد دوماً في اوروبا عند بحث اعادة التنظيم الاداري، فهذا ما حدث مثلاً في عام ١٩٥٣ في فرنسا، وما قام به وزير الدولة للاصلاح الاداري يومها السيد ادوار بونفوس (Edward Bonnefous) وذلك في المرسوم رقم ٣٣٥ - ٥٣ و٣٣٦ - ٥٣ تاريخ ٢٢ نيسان ١٩٥٣، اللذين كان هدفهما الاول القيام بجمع كل المعلومات والاحصائيات المتعلقة بالادارة ، وهذا ما يوازي المرحلة الاولى التي اشترت اليها سابقاً .

وقد يرد على هذا الانتقاد بالقول بأن السرعة ضرورية، وأن الحكومات في بلدنا لا تعمّر طويلاً. ولكن هذا القول مردود، لأن هذه المرحلة التحضيرية لا تتعلق بالوزارات من ناحية ، ولأن الثاني مع الوصول الى نتيجة ايجابية خير من الاسراع وعدم التهيئة الكافية، وبالتالي خروج حلول وتنظيمات غير صالحة، قد يضطر بعد حين الى اعادة النظر فيها من جديد .

ثالثاً : ينبغي ان يبحث التنظيم الاداري المنشود ليس بصورة مجردة ونظرية، بل على ضوء الواقع الحي وحاجات البلاد، وهو ينبغي أن يرتبط ارتباطاً قوياً بسياسة الدولة العامة .

لقد قال الاستاذ اسكندر انه يجب ابعاد السياسة عن التنظيم الاداري . فاذا كان الاستاذ اسكندر يعني بالسياسة الحزبيات المحلية ، سياسة تعيين النواظير والمخاتير ، فأنا أوافقه كل الموافقة . أما اذا كان يعني السياسة العامة للدولة فليس يسمح لي الاستاذ اسكندر أن لا اوافقه في ذلك . فليس ينبغي للتنظيم الاداري ان يكون منفصلاً عن سياسة الدولة العامة . فالسياسة الادارية للدولة ، والتي تجسد تعبيراً لها في تنظيم اداري ما، إنما تشكل جزءاً من سياسة الدولة العامة . والادارة هي الاداة التي تستطيع الدولة ان تنفذ بها سياستها .

وهذه السياسة العامة للدولة ترسم لمدى طويل ، وتتعلق بنواح عديدة من حقول نشاط الدولة . وعلى الدولة أن تبني ادارتها وتنظمها بشكل يجعلها مرنة قابلة لمواجهة مهام الدولة الجديدة ، فيكون مثل الدولة كمثل المهندس الذي يضع تصميماً لبناء كبير ، ويكتفي في الوقت الحاضر بتشيد جزء منه أو جناح ، ولكن المخطط يبقى ويبقى معه امكان تكملة البناء على ضوء الحاجات المستقبلية الجديدة . وقد يحق لنا التساؤل عما اذا كان للدولة في لبنان

سياسة عامة ذات مدى طويل ؟ لقد قال الاستاذ الزين  
إن مرسوم تنظيم الهيئة المركزية للاصلاح الاداري نص  
على ان تتلقى الهيئة التوجيهات من الدولة، وعقب الاستاذ  
الزين على ذلك بقوله إن الهيئة المركزية لم تتلق حتى الآن  
أي شيء من هذا القبيل . ولعل في ذلك دليلاً صارخاً على  
فقدان السياسة العامة للدولة في لبنان .

وحدث ارتباط السياسة العامة للدولة بالتنظيم الاداري  
يجرنا للحديث عن الاقتصاد الموجه ، ذلك ان سياسة الدولة  
العامة اكثر ما تبرز في ميدان الاقتصاد . فنحن نسمع  
هنا في لبنان أصواتاً تعلن دوماً بأن اقتصادنا حر غير  
موجه، وأنه ينبغي أن يبقى كذلك . ولكن واقع اقتصادنا  
يجبني اقول بأن اقتصادنا ليس له من الحرية الا الاسم :  
ان هناك اتجاهاً قوياً نلمسه في لبنان ، يسير نحو تدخل  
الدولة في جميع الميادين ، ومنها الاقتصاد . إن وجود  
مؤسسات كمصلحة الايطاني والمصلحة الانشائية بفروعها  
المختلفة ، ومصلحة التعمير الخ .. انما تعتبر في رأيي مظهراً  
من مظاهر تدخل الدولة في ميادين عديدة، كانت الى الامس  
القريب تعتبر منطقة حراماً على الدولة ، متروكة للرأسمال  
الخاص وللجهد الفردي ، والتنافس الحر . وهناك المظهر  
الثاني لتدخل الدولة الذي نلمسه في تغيير حرية التعاقد  
وفي مختلف التشريعات الاقتصادية . كل ذلك يجعلني  
اميل الى القول، بأن اقتصادنا يتجه بقوة نحو الاقتصاد



الموجه ، ولعل هذا الامر ينسجم مع ذهنية معينة سائدة لدى المواطنين في لبنان، تجعلهم ينتظرون كل شيء من الدولة ، فأن حدث زلزال أو بار موسم أو تلفت زراعة أو حتى إذا انحبس المطر ... تطلع المواطنون نحو الدولة طالبين منها العون والمساعدة أو التعويض .

ولست ارى في هذا الاتجاه شيئاً يجب محاربته ولا خطأ ينبغي اجتنابه ، بل انه من الخصائص المميزة لعصرنا، لا سيما بعد الحرب العالمية الاخيرة، وخاصة في البلدان المتخلفة اقتصادياً . فهذا الاتجاه تفرضه من جهة بالنسبة لهذه البلدان، رغبتها الملحة في القضاء على تخلفها عن طريق إتمام ثروتها الطبيعية واستغلالها، وهو أمر اصبحت الامكانيات الفردية تنوء بحمله ، وتمليه من جهة ثانية رغبة الدولة في تحقيق عدالة اجتماعية، بعد ان وضعت التطورات كثيراً من القضايا الاجتماعية على بساط البحث وبشكل حاد .

وهذا التدخل المتزايد من الدولة في شتى الميادين، والذي نلمسه كما قلت في لبنان ، يشكل جزءاً من سياسة الدولة العامة . وهو يضع أمام الدولة تبعات يتطلب تنفيذها والنهوض باعبائها توسعاً في الادارة واجهزتها ، وانشاء اجهزة جديدة . من هنا ينشأ الارتباط العضوي بين السياسة العامة للدولة وتنظيمها الاداري ، وهو ما ينبغي أخسده بعين الاعتبار حين بحث التنظيم الاداري . فقد احدث في لبنان في السنوات الاخيرة عدة وزارات، كوزارة الشؤون

الاجتماعية ووزارة الانباء ووزارة التصميم السخ .. فضلاً  
عن توسيع اجهزة كثير من الوزارات . ومن هنا كان  
على الحكام في لبنان أن يتحلوا بفكر ثاقب وبصيرة نافذة ،  
فيخططوا للادارة في لبنان تصميمياً يستطيع ، ان يواجه  
الحاجات الجديدة وأن يجابه المتطلبات المستقبلية .

رابعاً : لقد أورد الاستاذ الزين في محاضراته ان التنظيم  
الاداري سيحدث كما طلبت الحكومة بشكل يرمي الى  
« ايجاد لامركزية واسعة تساعد على اتمام المعاملة في اقرب  
محل ممكن من مركز اقامة الموظف . » ( المادة ٣ من  
المرسوم رقم ١٩٣ تاريخ ٦ ك ١٩٥٨ ) .

ان هذه العبارة تستوجب في رأبي بعض التصحيح :  
فالمعروف أن المركزية تعني حصر السلطات وادارة المرافق  
العامه بيد الدولة ، وبالعكس تعني اللامركزية ان تترك  
بعض المرافق او اكثرها الى الهيئات المحلية المنتخبة من  
سكان المناطق المعنية . وتعبر المركزية واللامركزية هما ترجمة  
للعبارتين الفرنسيتين : **centralisation & décentralisation**  
ولقد نشأت المطالبة باللامركزية عندنا وفي البلاد العربية ،  
كأسلوب من اساليب الحكم والادارة ، اثناء السيطرة  
العثمانية على البلاد العربية . وقد كان المطالبون بها يعنون  
تحقيق استقلال ذاتي للشعوب العربية ، وبأن تحكم وتدار  
هذه الشعوب من ابنائها ، على ان تبقى مرتبطة بالسلطنة  
العثمانية . فقد كان هذا المطلب اذن سياسياً موجهاً ضد

سلطة الدولة المركزية العثمانية الأجنبية . واليوم إذ نسمع  
بعض المناطق اللبنانية تطالب باللامركزية أو توافق الحكومة  
على ذلك كما جاء في المرسوم ١٩٣ ، فلا اظن أنه يدور  
في خلد أحد أن تستقل هذه المناطق ذاتياً، أو أن يترك لها  
أمر ادارة بعض المرافق العامة ، بل اعتقد ان كلمة  
اللامركزية تستعمل هنا في غير محلها ، وكان من اللازم  
استعمال عبارة للاحصرية ويقابلها الحصرية وهما ترجمة  
للتعبيرين الفرنسيين *concentration & déconcentration* ،  
فالاحصرية واللاحصرية لا علاقة لهما باللامركزية ، بل  
إنهما يمان ضمن المركزية . ويعني بالاحصرية ان تحصر  
السلطات في يد رئيس الادارة أو المرفق في العاصمة ، بينما  
تعني اللاحصرية أن تفوض بعض الامور الى ممثل السلطات  
المركزية في الملحقات . فاذا كانت طرابلس مثلاً تطالب  
بأن يكون لوزارة الاشغال العامة دائرة في طرابلس تتم  
بشؤون طرق ومواصلات الشمال ، فأن طرابلس تكون  
تطالب باللاحصرية وليس باللامركزية التي تعني ان يتم  
بطرق الشمال ومواصلاته ممثلو طرابلس والشمال .. كذلك  
إذا احسدت الدولة دوائر لوزارات الصحة أو الشؤون  
الاجتماعية في مختلف المحافظات، تكون الدولة تسير على  
سياسة اللاحصرية وليس اللامركزية التي يجب استبعادها .  
هذه الملاحظة اراها ضرورية لأن المرسوم رقم ١٩٣ استعمل  
عبارة « اللامركزية » ، وكان من الواجب استعمال عبارة

اللاحصربة وهو خطأ قد يغتفر، ولكن لغير العارفين بشؤون  
التنظيم الاداري والمهتمين به !..

\*\*\*

تلك هي بعض الملاحظات التي اردت ابداءها حول  
محاضرتي الاستاذين الزين واسكندر ، دون ان أفقد الأمل  
في ان يخرج التنظيم الاداري الجديد الذي يُراد تزويد  
لبنان به الى النور ، وأن يجيء محققاً لما يرجوه كافة  
المواطنين من الدولة في عصر كبرت فيه مهامها واتسعت  
تبعاتها .

## المتطلبات القانونية للتنظيم الإداري

للاستاذ المحامي جوزف مغيزل

اعتقد أن المقصود بهذا العنوان هو التحدث عن بعض النواحي القانونية المفيدة في مجال البحث في التنظيم الإداري. بالطبع ليس في النية ولا في الامكان الاحاطة خلال هذه الجلسة القصيرة بأبواب الحق الإداري كافة بل سأتوقف عند عدد من النقاط التي أجد في توضيحها بعض الفائدة .

\*\*\*

القانون الإداري هو مجمل القواعد التي تتعلق بتنظيم الإدارة، وتحدد حقوق أفرادها بالنسبة للجمهور أو بالنسبة لبعضهم البعض بغية تأمين المصالح العامة. من هذا التحديد يتضح لنا ان التنظيم الإداري هو قسم من الحق الإداري وأن القسم الثاني هو نشاط الإدارة ؛ ومن جهة اخرى يتضح لنا ان الحق الإداري يدخل

في نطاق القانون العام الداخلي بالمقابلة مع القانون الخاص الذي ينظم مصالح الناس الفردية .

وهنا تتبادر الى الذهن أسئلة ثلاثة :

( ١ ) ما هي حدود القانون الاداري عامة والتنظيم الاداري بوجه خاص ؟

( ٢ ) ما هي الاسس القانونية التي تطبق على الادارة في تنظيمها وأعمالها ؟

( ٣ ) ما هي المبادئ القانونية التي يمكن للتنظيم الاداري أن يرتكز عليها ؟

### حدود القانون الاداري

ان الحدود الكبرى التي لا يسمح للقانون الاداري أن يتخطاها هي الحدود الدستورية، وبعبارة أخرى ان الحق الاداري يخضع للحق الدستوري .

فالدستور هو الموجه الاكبر يرسم الطريق من حيث نوع نظام الحكم وتوزيع السلطات والحقوق العامة .

فالدستور اللبناني مثلا يضع القواعد العليا بخصوص تحديد العاصمة والمساواة أمام الضرائب والحرية الشخصية وحرية المعتقد واقامة الشعائر الدينية وحرية التعليم وحرية إبداء الرأي والحق في تولي الوظائف والتفريق بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية وكيفية تأليف الحكومات

وصلاحيات الوزراء الخ ...

فالإدارة لا يجوز لها فيما تنظم وتقرر أن تخرج عن الحدود التي وضعها الدستور، ويتوقف دورها على إنشاء الأجهزة وترتيبها بالشكل الذي يضمن التطبيق الأفضل للمبادئ الدستورية الوطنية .

وهذا لا يعني أن القانون الإداري يدخل في القانون الدستوري، كلا بل يعني أن القانون الإداري يخضع لأحكام القانون الدستوري .

### خصوصية القانون الإداري

هنالك قضية ثانية يجب فصلها وهي معرفة ما إذا كانت الإدارة يجب أن تخضع لقانون خاص مميز لها، أم أن تخضع للقوانين السائرة على أفراد البلاد العاديين ؟  
نطرح هذا السؤال لأن هنالك أمماً ، كالولايات المتحدة مثلاً ، لا تتمتع إدارتها بأي حق ممتاز تتساوى أمام القضاء مع المواطنين، وتطبق على الجهتين المبادئ نفسها والقوانين نفسها .

أما عندنا وهذا أخذناه عن فرنسا ، فالإدارة لها قانون مميز مستقل ذو مبادئ وأسس وخطوط تختلف كل الاختلاف عن مبادئ الحق الخاص وأسس وخطوطه. والسبب في ذلك يعود إلى النظرية الأساسية القائلة : أن خصوصية الحق الإداري ناجمة عن كونه ينظم شؤون المصلحة العامة ،

بينما الحق الخاص يتعلق فقط بتنظيم الشؤون الفردية بين شخص وآخر .

## الاسس العامة للتنظيم الاداري

والآن كيف تنظم الادارة لكي تتمكن من القيام بمهام تدبير وحماية مصالح الجمهور العامة ؟  
(١) هنالك اولا تنظيم الادارة العامة أي الملاك الاجمالي ، أو بعبارة اخرى القيادة العليا أو السلطات الادارية كالوزارات والمديرين والمحافظين .  
(٢) ثم تأتي المنظمات المخصصة في كل مصلحة والمكلفة بالاعمال الفنية المباشرة التي تدور حولها مراقبة السلطات الادارية العليا .

والتنظيم العام او التنظيم المخصص يتأثر اطاره وهيكله وفقاً للأسس التي تكون الادارة قد اختارتها لنفسها :  
المركزية او اللامركزية .

او نظام وسط يوفق بين الاثنين كالمركزية التوجيهية واللامركزية التنفيذية .

لن أتوسع في هذا الميدان لأن أمسية ستخصص لها الجمعة ٢٧ شباط ويكون المحاضر فيها الرئيس زهدي يكن . بل أكتفي بالإشارة الى أن النظام المركزي يتميز بخطين أساسيين :

(١) كل المصالح الادارية ترتبط بشخص اداري واحد



هو الدولة ، وتتغذى من ميزانية واحدة هي ميزانية الدولة ،  
والاشياء التي تستعمل في نشاطها هي ملك للدولة والاشخاص  
المولجون بها هم موظفون لدى الدولة ويتصرفون دائماً  
باسم الدولة .

(٢) ان الموظفين خاضعون لرتبية تذهب من ادنى الى  
أعلى بشكل تصاعدي على الصورة الهرمية حتى بلوغ السلطة  
العليا التي تجمع بين يديها سائر الصلاحيات الادارية من  
تقرير وتنسيق وتقيم في مكان واحد هو العاصمة .  
وللمركزية نفسها درجتان : مركزية مجتمعية بحيث  
تنحصر الصلاحيات كلها بايدي الوزراء، وينحصر دور باقي  
الاجهزة بالتنفيذ والتحضير، وهذا هو المبدأ الاداري العام  
في لبنان اليوم، وأما مركزية مخففة بحيث يتنازل الوزراء  
عن بعض الصلاحيات الثانوية بغية السرعة والتسهيل في  
تصريف الاعمال كما رحنا نشهده منذ مدة في بعض  
الوزارات : الصلاحيات المعطاة للمدراء والمحافظين بتوقيع  
بعض المعاملات وتصريف بعض الاعمال دون اللجوء الى  
الوزير .

وفي نقيض المركزية تقف اللامركزية ولها وجهان :  
(١) المركزية الاقليمية : وهي التي تقضي بالتنازل عن  
قسم من الصلاحيات العامة الى الهيئات المحلية كالبلديات  
او اية هيئة اقليمية تنشأ من أجل ذلك ، فتعني تلك  
الهيئات المحلية عندئذ بادارة المصلحة وأخذ موظفيها

بالتعيين أو بالانتخاب ، وتحمل مسؤوليتها بمعزل عن الدولة .

(٣) اللامركزية حسب المصالح وهي التي تقضي بفصل بعض المصالح العامة من جسم الدولة واعطائها كياناً معنوياً وادارياً مستقلاً مع مسؤولية مستقلة وشخصية تمثيلية مستقلة تجاه المحاكم والغير كمصالح الليطاني والتعمير سابقاً الخ . . . . .  
وتقرب منها المصالح المؤممة كالماء والكهرباء .

وفي هذه الحالات ينحصر دور الدولة بالوصاية على المصالح اللامركزية .

الى جانب المركزية واللامركزية نجد أيضاً الادارة المشتركة كما هو الحال في ادارة حصر التبغ وكما سمعنا مؤخراً أن الحكومة تنوي عمله بتحويل ادارة الهاتف الى ريجي مشرركة، وكذلك المصالح العامة التي تتنازل عنها الدولة لشركات ذات امتياز. وكل تلك الاشكال التنظيمية لها قوانينها وانظمتها - ومتطلباتها القانونية .

ونتوقف هنا حتى لانعدى أكثر على حقوق الاستاذ زهدي يكن .

\*\*\*

بعد هذه النظرات العامة وكدت اقول السطحية نظراً لاقتضاها وسعة موادها ، سنتوقف معاً عند المناهل القانونية للتنظيم الاداري، أو بعبارة أخرى عند الطريق الشرعية التي

يمكن للحكومة ان تتبعها في إجراء التنظيم الاداري ؛  
أما هذه المناهل أو الطرق القانونية فهي :

(١) القانون الصادر عن المجلس النيابي .

(٢) المرسوم التشريعي .

(٣) المرسوم الجمهوري .

(٤) القرار الوزاري .

(٥) القرار الصادر عن المديرين والمحافظين ؛

(٦) القرار البلدي الخ ...

وفي هذا الجدول يكون القانون القمة والقاعدة الاساسية ؛  
ليس امامنا مجال كاف للبحث في كل هذه الطرق  
التنظيمية، بل سنكتفي ببحث المراسيم الاشتراعية التي هي  
موضوع الساعة .

### المراسيم الاشتراعية

ليس في الدستور اللبناني أي نص يتعلق بالمراسيم  
الاشتراعية، لذلك فإن كل ما تناوله نظرياً وعملياً في هذا  
المضمار هو من صنع الاجتهاد أو القياس .

\* \* \*

تعود تسمية المراسيم الاشتراعية الى الزمن الذي كان  
يقدم فيه الحاكم في غياب السلطة التشريعية أو بعد حلها  
او تعدياً على صلاحياتها على استعمال سلطانه الواقعي لفرض

القوانين على البلاد رعية وادارة ، كما يحصل عند حصول ثورة أو انقلاب ...

ثم تطور هذا المفهوم الى أن أصبح يشمل المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في المواد التشريعية عملاً بالحق الذي يمنحها اياه المجلس النيابي .

وفي لبنان يعود تاريخ التشريع بمراسيم تصدرها السلطة التنفيذية الى عهد المفوضين الساميين قبل الحياة البرلمانية وخلالها حتى سنة ١٩٤٣، اذ كانت السلطة المنتدبة تعلق البرلمان او تحله أو تتخطى صلاحياته، فتسن القوانين بمراسيم اشتراعية لا يزال قسم منها يطبق حتى اليوم .

وأما في عهد الاستقلال فقد درجت الحكومات على أخذ حق التشريع بمراسيم في المراحل المهمة من تاريخنا الوطني ، عندما ارادت أن تدلل على وجوب الاسراع في اجراء الاصلاحات .

ولكن حق اصدار المراسيم الاشتراعية يثير عدة نقاط قانونية اهمها :

(١) هل يحق للبرلمان أن يتخلى عن صلاحياته التشريعية الى السلطة التنفيذية ؟

(٢) في حال الإيجاب ما هو مدى ذلك التنازل ؟

(٣) هل هناك من رقابة على المراسيم الاشتراعية ومن هو صاحب تلك الرقابة ؟

إن صمت الدستور اللبناني عن هذا الموضوع يدفع الى تفسيره لمصلحة امكانية المجلس النيابي منح سلطة اصدار المراسيم الاشتراعية للحكومة . ويفسر ذلك بأن للمجلس حق التخلي عن سلطاته لكونه منتخباً مباشرة من الشعب، أو بأن للمجلس الحق في أن يعدل مدى صلاحياته ومدى صلاحيات الحكومة ، فيعطيهما أحياناً حق تنظيم بعض الحقول التشريعية .

لقد اختلف العلماء كثيراً في تعليل انتقال السلطة التشريعية من المجلس الى الحكومة ، فنعت طوراً بأنه انتداب الحكومة من قبل المجلس للتشريع ، ونعت تارة بأنه تصديق مسبق لمشاريع قوانين ، وحيناً آخر بأنه تعليق مؤقت للسير الطبيعي لمبدأ التشريع .

والنظرية الأخيرة هي ان اعطاء المراسيم الاشتراعية للحكومة يعني رفع صفة القوانين عن بعض النصوص فيصبح وصفها بالانظمة، وبالتالي يصبح ادخالها في صلاحية السلطة التنفيذية التنظيمية ، على أن لا يجري مفعول رفع الصفة إلا عند صدور المراسيم، وذلك حتى لا تفقد القوانين المرعية الاجراء أثناء مدة المراسيم الاشتراعية قوتها .  
ولكن الى أي حد يمكن للمجلس النيابي أن يعطي حق التشريع للحكومة ؟

**القاعدة الاولى :** لا يمكن للمجلس أن يعطي الحكومة حق

التشريع الا في بعض المجالات، وليس في كلها، وإلا اعتبر ذلك تعطيلاً لدور المجلس النيابي، ومخالفة للوكالة التمثيلية المعطاة من الشعب الى النائب .

**القاعدة الثانية :** لا يجوز أن تظال سلطة المراسيم التشريعية ما يتعلق بالحريات العامة والفردية، فيجب أن يبقى هذا المضمار من صلاحية المجلس النيابي .

**والقاعدة الاخيرة العامة :** يجب أن يصح اعتبار الصلاحيات التشريعية توسيعاً للصلاحيات التنظيمية، حتى لا تعتبر مساساً بالصلاحيات الاساسية التشريعية العائدة للمجلس النيابي وهذا بالطبع مبدأ مطاط .

ومن هنا ننتقل الى النقطة الثالثة :

الرقابة القضائية المفروضة على المراسيم الاشتراعية .  
مادامت المراسيم الاشتراعية تمديداً لصلاحية الحكومة التنظيمية فهل ذلك يعني أنها خاضعة لرقابة القضاء ؟ ومن جهة أخرى ماهي رقابة البرلمان على تلك المراسيم ؟

(١) لقد استقر الاجتهاد على اعتبار المراسيم الاشتراعية خاضعة لرقابة المحاكم الادارية سواء بسبب تعدي السلطة وذلك الى حين عرضها على المجلس .

(٢) ومن جهة ثانية تبقى الحكومة أثناء مدة صلاحيتها التشريعية حرة في تعديل أي مرسوم أصدرته، ولا تنتهي

هذه السلطة إلا يوم انتهاء مدة صلاحيتها التشريعية .

(٣) أما فيما يتعلق برقابة البرلمان على المراسيم الاشتراعية :  
إذا لم تعرض الحكومة المراسيم على البرلمان في المدة  
المحددة لذلك، تبطل قيمة تلك المراسيم، وتعد لغواً كأنها  
لم تكن .

وإذا عرضت المراسيم على المجلس، أما ان يرفضها  
المجلس فيلغيها ويبطل مفعولها للمستقبل، وأما أن لا يحرك  
سائناً فيقبلها ضمناً أو يقبلها صراحة فتصبح قوانين نهائية .

\*\*\*

تلك ملاحظات عابرة حول بعض النقاط القانونية التي  
لها علاقة بالتنظيم الإداري إلا أن التنظيم الإداري هو القسم  
الأقل تعلقاً بالقانون في علم الحق الإداري، لأنه مسألة فنية  
وسياسية قبل كل شيء. أما الناحية القانونية بكليتها في الحق  
الإداري، فهي أعمال السلطات الإدارية، وما ينجم عنها من  
مسؤولية وخضوعها لرقابة القضاء الإداري الذي يعود عندنا  
مبدئياً لمجلس الشورى واستثناء المحكمة الإدارية الخاصة  
وللمحاكم العادية .

وقبل الانتهاء من كلمتي لا بد من الملاحظة أن تنظيمنا  
الإداري وطرقه كانت مستقاة مباشرة حتى اليوم من الحق  
الإداري الفرنسي. وفي عرفي انه حان الوقت بعد أن ازداد

اختلاط لبنان بالمجتمعات الدولية كافة، وأصبحت أرضنا  
محطاً لمختلف المؤسسات العالمية الاقتصادية والمالية وغيرها ،  
حان الوقت ان نلتفت الى تجارب الامم الاخرى، التي قطعت  
شوطاً بعيداً في تقدم تنظيمها الاداري ، لاسيما وأن فرنسا  
باعتراف الفرنسيين أنفسهم أبطأ دولة في اللحاق بالتقدم  
الاداري .



تعليق عضو الجمعية السيد سري حسامي

على محاضرة الاستاذ مغيرل

سيداتني وساداتني ،

محاضرتنا الليلة تناولت موضوع « المتطلبات القانونية للتنظيم الاداري » . والمتطلبات لغتها هي المستلزمات أو القواعد المقتضاة في سبيل الغاية التي تهدف اليها ، وهي شرعاً المبادئ الأساسية المقررة أو المعتمدة بغية تأمين الغاية المشار اليها . وقد تناولت محاضرتنا الليلة علاقة القانون بالتنظيم الاداري والأسس والمبادئ القانونية التي تطبق على الادارة . ولعل أهم ما تناولته المحاضرة كان موضوع المراسيم الاشتراعية الذي هو بحق موضوع الساعة . فما هو الأساس الدستوري لهذه المراسيم ؟.

ان المراسيم الاشتراعية هي الأعمال التشريعية التي تتخذها السلطة التنفيذية بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية وتعطي بالتالي صفة القانون وقوته ، وتفويض السلطة

التشريعية في هذا المجال يقوم على « نظرية التمثيل » التي تجيز للشخص - معنوياً كسان أو حقيقياً - بأن يفوض غيره ليقوم مقامه ولحسابه بمهامه واعماله . ومثل هذا يتضمن - في الواقع - تنازلاً من قبل المفوض لمصلحة المفوض عن صلاحياته أو عن قسم منها، وقراراً لهذا الاخير بممارسته هذه الصلاحيات أو هذا القسم منها بالنيابة عن مفوض .

ولكن اذا كانت نظرية التمثيل تجيز للأشخاص امور التفويض والتنازل عن صلاحياتهم لمصلحة غيرهم ، فهل ان هذا الأمر يجوز بالنسبة للمجلس النيابي ، صاحب السلطة التشريعية في البلاد ، وهل لهذا المجلس - بالتالي - ان يتنازل عن سلطته هذه ، وان يفوضها الى غيره من السلطات ؟

يقول حضرة المحاضر إن الدستور اللبناني صامت حول هذا الموضوع ، وان صمته هذا يدفع الى تفسيره لمصلحة امكانية المجلس النيابي منح سلطة اصدار المراسيم الاشتراعية للحكومة ، وان ذلك يفسر بأنه اذا لم يكن للمجلس حق التخلي عن سلطاته لكونه منتخباً مباشرة من الشعب، إلا ان له الحق في أن يعدل مدى صلاحياته وصلاحيات الحكومة ، فيعطيهما أحياناً حق تنظيم بعض الحقول التشريعية ، إلا انني لست معه في ان صمت الدستور عن قضية تفويض المجلس

النيابي أن يعدل مدى صلاحياته وصلاحيات الحكومة  
بشكل مطلق غير مقيد .

فمن صمت الدستور اللبناني تجدر الملاحظة الى ان  
السكوت لا يمكن - إلا في الأحوال النادرة - ان يعتبر  
اجازة ، وخاصة اذا تعلق بالصلاحيات التي اتفق العلم  
على وجوب النص عليها صراحة وعلى عدم جواز الوصول  
اليها عن طريق القياس أو الاستنتاج .

وحق التفويض هو من هذا النوع من الصلاحيات  
التي لا يمكن القول بجوازها لمجرد صمت النص وسكوته  
عنها .

ومن ناحية ثانية فإن السلطات والصلاحيات تمنح لتمارس ،  
ولا يمكن تفويضها إلا اذا أجازت ذلك صراحة الهيئة التي  
أقرتها ومنحتها. وهذا ما نادى به العلامة لافريار ، واستقر  
عليه الرأي في فرنسا .

وعلى ذلك فانه عندما تولى الهيئة الدستورية للمجلس  
النيابي حق التشريع ، وتسكت عن امكانية تفويض هذا  
الحق ، فتتص في المادة ١٦ من الدستور على ان « تتولى  
السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب » . فانها  
تمنح المجلس المذكور سلطة التشريع هذه ليمارسها بنفسه ،  
باعتباره ممثلاً للشعب مصدر السلطات ، وليس لممارستها  
بواسطة غيره ، أو بالتنازل عنها لمصلحة هذا الغير ، وإلا

كان ذلك اقراراً للمجلس بأنه يعدل من قبله ، وبمقتضى سلطته التشريعية ، توزيع السلطات والصلاحيات المقررة بموجب الدستور .

ومثل هذه الممارسة المباشرة هي نتيجة حتمية لنظرية التمثيل الشعبي ولنظرية السيادة ، اللتين يقوم عليهما المجلس النيابي في البلدان الديمقراطية .

حتى اذا فوض المجلس النيابي صلاحيته في التشريع أو بعضها الى السلطة التنفيذية ، فانه يكون قد تجاوز الحدود الدستورية ، وأقر تدبيراً مخالفاً لاحكام الدستور . واذا كان واقعنا التشريعي قد أقر مثل هذا التفويض المخالف للدستور وقبل به ، فذلك لافتقار نظامنا القضائي الى سلطة خاصة تراقب دستورية أعمال السلطة التشريعية وانطباق القوانين على الدستور ، ولأن القانون يحظر من ناحيته على المحاكم أن تنظر في هذا الأمر .

أما عن حق المجلس في ان يعدل مدى صلاحياته وصلاحيات الحكومة ، فيلاحظ أن هذا الحق غير مطلق ، بل انه مقيد بأحكام الدستور ، وليس للمجلس ان يتعدى هذه الاحكام إلا ضمن الاصول المقررة لتعديل الدستور ، وفي هذه الحالة يتحول المجلس من سلطة تشريعية الى هيئة دستورية ، وتكون مقرراته بهذا الشأن مقررات دستورية وليس مقررات تشريعية .

ونختاماً اتقدم من حضرة المحاضر الكريم بأحر التهاني  
على محاضراته القيمة ، ومن الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية  
بالشكر الجزيل لرعايتها هذه الحلقة الدراسية ، متمنياً لها  
كل تقدم وازدهار .

تعليق الدكتور بهيج طيارة

على محاضرة الاستاذ مغيزل

ان عنوان محاضرة هذا المساء : « المتطلبات القانونية للتنظيم الاداري » يسمح بتفسيرات مختلفة . ولعل اختيار هذا العنوان بالذات كان امراً مقصوداً بغية افساح المجال واسعاً امام التعليق والمناقشة .

باعترادي ان هذا الموضوع يثير مسألتين مختلفتين : الاولى مسألة شكلية تتناول الاسلوب القانوني الممكن اتباعه لمعالجة التنظيم الاداري ، والثانية تتعلق بالمبادئ القانونية التي لا بد لكل تنظيم اداري سليم ان يستوحى منها .

\*\*\*

اما الناحية الشكلية ، فقد اسهب حضرة المحاضر في عرضها ، واني لا اتوقف في هذا التعليق الا عند موضوع المراسيم الاشتراعية اذ يبدو ، ان السلطات اللبنانية درجت على اتباع هذا الاسلوب في كل مرة قصدت فيها اعادة النظر في التنظيم الاداري .

ان حضرة المعلق الاول - الاستاذ سري حسامي ، في  
تعايقه على موضوع المراسيم الاشتراعية ، اعتبر بأنه لو  
كان يسوغ للقضاء في لبنان ان يراقب دستورية القوانين ،  
لما تردد في اعتبار ان القانون المتضمن تخويل الحكومة  
سلطة التشريع هو قانون مخالف للدستور . وقد انطلق  
الاستاذ حسامي في تحليله من نقطة اعتبرها ثابتة ، وهي ان  
المراسيم الاشتراعية بمثابة تفويض من المجلس النيابي الى  
الحكومة للتشريع في حقول معينة ، وان مثل هذا التفويض  
باطل لعدم اجازته صراحة في الدستور .

ويسمح لي الاستاذ حسامي بأن اكون من رأي مخالف .  
ان الدستور اللبناني لا يجيز صراحة تخويل الحكومة سلطة  
اصدار مراسيم اشتراعية . هذا صحيح الا ان الدستور  
اللبناني لا يحظر ذلك صراحة في اية من -واده .  
واما في فرنسا ، فان دستور سنة ١٩٤٦ كان ينص في  
المادة ١٣ منه على ان للجمعية الوطنية وحدها حق التصويت  
على القوانين ، وانه لا يحق لها ان تفوض هذا الحق .  
وقد اثيرت في فرنسا مسألة امكان اعطاء الحكومة في  
ظل دستور سنة ١٩٤٦ حق اصدار المراسيم الاشتراعية ،  
واحيل الموضوع في حينه الى مجلس الشورى لابتداء الرأي ،  
فاقتى المجلس المذكور بأن الدستور الفرنسي ، بما فيه  
المادة ١٣ المذكورة ، لا يحول مبدئياً دون تخويل الحكومة  
مثل هذا الحق .

وقد اسند مجلس الشورى رأيه الى ان العمل التشريعي الذي يقوم به المجلس النيابي لا يختلف من حيث طبيعته عن العمل التنظيمي الذي هو من اختصاص السلطة التنفيذية، وانه يعود للمشرع ان يعين النطاق الذي يمكن للسلطة التنظيمية ان تعمل ضمنه. وكما ان احداً لا ينازع في حق المشرع بأن يوسع دائرة العمل التشريعي متجاوزاً الحدود المألوفة للعمل التنظيمي ( كأن يسن المجلس مثلاً قانوناً يمنع فيه استعمال الزمور في سائر انحاء الجمهورية اللبنانية ) ، كذلك ايضاً لا يوجد ثمة ما يحول دون ارادة المشرع في تضيق نطاق العمل التشريعي بحيث تمتد السلطة التنظيمية الى حقول ومواضيع معينة .

وعليه ، فإن تخويل الحكومة سلطة اصدار المراسيم الاشتراعية لا ينطوي بالواقع على تفويض صلاحية ، بل هو بمثابة تعديل من جانب المشرع للحد الذي يفصل بين العاملين التشريعي والتنظيمي . وهذا جائز بشرطين :  
الاول : ان لا يكون موضوع المراسيم الاشتراعية اموراً نص الدستور صراحة على انها من اختصاص السلطة التشريعية ، كالعفو العام مثلاً .

والثاني : ان لا يأتي التوسيع على شكل عام ومبهم بحيث يستفاد منه تخلي المجلس عن صلاحياته . وفي الحقيقة ، ان الضرورة هي التي فرضت اللجوء الى المراسيم الاشتراعية . ذلك ان اعباء وواجبات الدولة قد تضخمت بصورة هائلة



وسريعة بنتيجة تدخل الدولة في حقول وميادين شتى ،  
اصبح يتوجب ايجاد التشريع الملائم وتكييفه دوماً بحسب  
الحاجة المتطورة .

وان الحاجة الى المراسيم الاشتراعية ظهرت عندما تبين  
ان العمل التشريعي ، بما يفترضه من بطء ومن دياغوجيه ،  
ومن سعي دائم الى التوفيق بين ارادات متضاربة ، غير  
قادر على مجاراة التطور الحاصل . وقد اكد هذه الحاجة  
كون الحكومات المتعاقبة عندنا لم تكن تركز على اكثرية  
برلمانية ثابتة وقوية ، بحيث انها كانت عاجزة عن انتزاع  
موافقة المجلس النيابي بالسرعة اللازمة على مشاريع القوانين  
التي تعتبرها ضرورية واسباسية .

وهكذا ، فقد منح المشرع اللبناني الحكومة سلطة  
اصدار مراسيم اشتراعية في مواضيع متعددة وذلك على  
فترات مختلفة منذ شهر تشرين الاول سنة ١٩٥٢ لغاية  
يومنا هذا ، بلغ مجموع مدتها سنة وثلاثة اشهر موزعة على  
فترة من الزمن لا تزيد عن الست سنوات .

ولا شك بأن اللجوء الى المراسيم الاشتراعية يشكل  
ظاهرة خطيرة في حياتنا السياسية . الا ان وجه الخطورة  
في نظري ليس من كون هذه المراسيم تنطوي على مخالفة  
دستورية ( وقد بينت ان لا شيء من ذلك ) ، بل في انها  
تنبيء عن عجز المجلس النيابي عن القيام بالاعباء المنوطة  
به ، وهي اقرار صريح ومتكرر بهذا العجز .

ولعل في هذا ما يدعو الى ضرورة تحري الاسباب الكامنة وراء هذا العجز . ولعل فيه ايضاً دعوة الى اعادة النظر في اوضاعنا الدستورية لأجل ان تكون اكثر ملاءمة مع متطلبات حياتنا الحاضرة .

\*\*\*

هذا من حيث الشكل اي من حيث الاسلوب في معالجة التنظيم الاداري .  
واما من حيث اساس التنظيم ، وبالنظر لكون الادارة غير منفصلة عن الموظفين الذين تتألف منهم ، فإن كل تنظيم اداري سليم لا بد باعتقادي ان يستوحى المبادئ التالية :

حسن اختيار الموظف

ضمان استقلاله

تأمين فعالية عمله وعدم بعثرة الجهود

اخضاع العمل الاداري للرقابة القضائية .

١ - اما اختيار الموظف ، فينبغي ان يتم على اساس الكفاءة دون مراعاة اي اعتبار آخر . ان النظام الحاضر شرط ان يتم تعيين موظفي الفئتين الخامسة والرابعة بنتيجة امتحان . وان هذا النظام ليس النظام الامثل ، اذ ينبغي باعتقادي ان يتم التعيين بنتيجة مسابقة، وعلى اساس ترتيب النجاح فيها بدون التوقف عند اعتبار الطائفية، وبالتقليل ما

امكن من استنساب السلطة في الاختيار ، وعلى ان يجري اعداد الموظفين للوظائف من الفئات العليا في معهد للتعليم الاداري من مستوى عال .

٢ - واما تأمين استقلال الموظف بقصد تجنبه المؤثرات الخارجية على انواعها ، فان اول ما يفترضه هو زيادة الرواتب زيادة ملحوظة ( وخصوصاً للموظفين من الفئات الدنيا ) بشكل يوفر للموظف معيشة لائقة .

ان الموظف من الفئة السادسة يبدأ حالياً براتب شهري قدره ٩٥ ليرة لبنانية . وان الموظف من الفئتين الخامسة والرابعة ( اي فئة الكتاب المحررين ورؤساء الاقسام ) يتقاضى في البدء راتباً شهرياً قدره ١٥٠ ليرة لبنانية . لا يمكن ان اتصور بأنه يجوز ، عقلياً وانسانياً ، ان يطلب من موظف يتقاضى مثل هذه الرواتب ان يكون موظفاً مثالياً . لذلك فان الشرط الاساسي لكل اصلاح في الادارة ، هو تأمين المستوى اللائق من المعيشة للموظف ، يتمنع النظر عن اي اعتبار مالي .

وبعد ذلك فقط يجوز فرض رقابة وتفتيش صارمين . اما بشأن النقاط الاخرى ، فان النظام الحالي يلحظ احكاماً ممتازة - كأن يكون لكل موظف ملف خاص به ، تدون فيه ملاحظات رؤسائه ، وان لا تنزل بالموظف عقوبة تأديبية تتجاوز التأنيب وحسم الراتب لمدة معينة الا بعد احواله الى المجلس التأديبي ، مع ما يرافق المحاكمة من ضمان

لحقوق الموظف ، وان لا يصرف من الوظيفة الا بعد استشارة مجلس التأديب .

٣ - واما فيما يتعلق بتحقيق فعالية العمل ، فإنه يقتضي تنسيق القوانين الحالية بشكل يمنع تشابك الصلاحيات بين المصالح المختلفة ويؤدي الى اختصار المعاملات الادارية ، كما يقتضي اعتماد الاساليب الفنية الحديثة (آلات حسابية وصوتية وخلافه) .

٤ - واخيراً ، وبالرغم من كل تقدم ، فإن الإدارة قد تخطيء عن قصد او عن غير قصد ، وفي كلا الحالين ، لا بد أن يكون النشاط الاداري خاضعاً للرقابة القضائية بحيث يمكن ابطال القرارات الادارية المنطوية على تجاوز لحد السلطة .

وفي لبنان ، لقد اتبعنا النظام المعمول به في فرنسا والذي يعتمد مبدأ ازدواجية القضاء ، اي ان يكون ثمة قضاء اداري الى جانب القضاء العدلي يخضع له مبدئياً النشاط الاداري .

واني اعتقد بأن حسنات هذا النظام ( اختصاص القضاة ، واخضاع مسؤولية الدولة الى مبادئ قانونية خاصة ) تفوق مساوئه ( تشابك في صلاحيات المحاكم ) ، وهو يؤمن بالرقابة المنشودة .

\*\*\*

واني اخلص من الملاحظات السريعة التي ابدتها الى

ان الانظمة الادارية الحالية في لبنان هي انظمة حديثة ولا  
تشكو سوى من بعض النواقص الطفيفة ، خصوصاً اذا ما  
قيست بأنظمة سوانا من الدول . وعليه فإن الاعتقاد بأن  
الاصلاح الاداري يمكن ان يتم بمجرد تعديل الانظمة  
الادارية المعمول به حالياً - هو اعتقاد خاطيء .  
ان العلة ليست في القوانين المكتوبة . والعبرة في هذا  
المجال وفي سواه هي في كيفية تطبيق احكام القانون. وهي  
خصوصاً في الاشخاص الذين يتولون تطبيق هذه الاحكام.

## المتطلبات السياسية للتنظيم الاداري

للدكتور مانويل يونس

استاذ الثقافات الشرقية سابقاً

في جامعة فنزويلا المركزية

أعلم انه لم يكن من المؤلف في بلادنا أن يتكلم شخص مثلي ، غير سياسي بالمعنى التقليدي ، في موضوعات سياسية واهنة هامة ، بل كان من المؤلف أن يحتكر السياسيون التقليديون الكلام في السياسة وغير السياسة على السواء . فقد ألفنا أن نستمع الى هؤلاء السياسيين العباقرة يتكلمون في الطب في حفلة تدشين مستشفى ، وفي التربية والتعليم في حفلة افتتاح مدرسة ، وفي الكيمياء والاقتصاد في حفلة تأسيس مختبر أو مصنع ، وفي الشعر والفلسفة في حفلة تذكارية للمتني أو لأبي العلاء ، واما أن نتكلم نحن ، انا وانتم ، في السياسة ، وفي مثل هذا الاجتماع ، فهذا لعمري افتئات على حقوق هؤلاء الساسة ، ومؤامرة على عبقريتهم ومكانتهم وكفاءاتهم . ومن يعلم وقد

تكون .

ان موضوع المتطلبات السياسية للتنظيم الاداري الذي طلب اليّ التحدث فية اليوم ، يفترض سلفاً أن هنالك علاقة سببية إلزامية بين السياسة وبين التنظيم الاداري ، فليس في مفهوم هذا العصر للكليات السياسية ، النظرية والتطبيقية ، اتساع لجزئيات مستقلة أو مختلفة عنها ، كالادارة والعدالة الاجتماعية والتشريع ، إذ أن لا إدارة صالحة ولا عدالة اجتماعية ممكنة ولا تشريع تقديمياً قوياً في ظل حياة سياسية فاسدة ومتخلفة .

ومن هنا تكون مشكلة لبنان الأساسية مشكلة كليات كالمناخ الاجتماعي - التاريخي ، والحياة السياسية العامة ، أكثر مما هي مشكلة جزئيات ناتجة منها أو متصلة بها كلياً ونهائياً .

لذلك فأني أرى مع الذين عرضوا علي عنوان هذا الحديث ، ان التنظيم الاداري الصحيح لا يمكن إلا ان تكون له متطلبات سياسية متصلة بالواقع الشامل الذي يعيشه كل شعب يتوق الى الاصلاح والارتقاء .

ازاء هذا الافتراض نتساءل : هل يجتاز لبنان حالياً واقعاً سياسياً ونفسانياً مؤاتياً مؤدياً الى تنظيم أسس الحياة العامة فيه ، بما فيه الإدارة والعدالة والتشريع ، أو انه لا يزال في مرحلة يحتاج فيها الى تعديل هذا الواقع العام واعداده لاستيعاب وتحقيق مثل هذه الاصلاحات

الجماعية الهامة ؟

اني على يقين من أن لبنان لا يزال في هذه المرحلة الاولى من التكوين السياسي التي لا يمكن أن يتم قبلها أي اصلاح أو تنظيم . وهذه المرحلة الاولى بما تتضمنه من أهداف وشروط هي إذا شئتم مجموعة المتطلبات السياسية لتنظيم الادارة ومرافق الحياة العامة في لبنان .

ان علم السياسة هو من أكثر العلوم الاجتماعية تحابكاً واتصالاً بمعظم عناصر ومظاهر الحياة العامة . فما ينقص هذا العلم من قدرة التعمق في مشاكل الانسان الجماعية ، كسببه في سعة شموله واتصاله بمعظم هذه المشاكل ، سواء أكان في النطاق الموضوعي لكل منها ، أم في نطاق العلاقات بالسببية أو الاستنتاجية القائمة بينها .

ولذلك عندما نقول المتطلبات الاجتماعية للتنظيم الاداري أو المتطلبات القانونية أو المالية أو غيرها متصلة بها ، نكون لا نزال الى حد بعيد ضمن اطارات موضوع المتطلبات السياسية .

ومع ذلك يمكننا التوفيق بين الحصر الإسمي المفترض في موضوع هذا الحديث وبين الشمول الذي تبسطه السياسة على معظم مظاهر الحياة العامة وموضوعاتها الخاصة ، وذلك عن طريق معالجة بضعة من المتطلبات الرئيسية التي تتغلب فيها بصورة تكوينية العناصر السياسية ، من جهة ، والتي تتفق من جهة أخرى ، وفي آن واحد ، وحاجة



لبنان التاريخية المحلية القصوى الى إصلاح ثوري شامل في جميع خلايا حياته العامة بما فيها التنظيم الاداري . وهكذا فان هذا الحد الأدنى من المتطلبات السياسية الرئيسية القليلة التي تؤلف موضوع هذا الحديث يتضمن كليات أساسية شاملة ، ليست معظم المتطلبات السياسية الاخرى بالنسبة اليها سوى نتائج وفروع جزئية وثانوية ، ان متطلباً رئيسياً أساسياً من هذه المتطلبات ، تدنو خطورته في لبنان من الغاية والجوهر ، بل يتضاءل أمامه كل شرط آخر أو وسيلة ، هو انتقال القيادة التوجيهية والسياسية وبالتالي القيادة الادارية من الطبقة الرجعية الجاهلة في هذه البلاد الى أيدي الأجيال الطالعة المثقفة ، المدعوة ، قبل سواها ، بطبيعة نظرتهما التقدمية العلمية المتحررة للمجتمع والدولة ، إلى إصلاح لبنان وتحقيق نهضته وتنظيم إدارته ومجاري شؤونه في جميع حقول الحياة العامة .

وان وصول هذه الأجيال الطالعة المثقفة الى القيادة ، أي الى المكان اللائق بها ، بكفاءاتها العلمية والانحلاقية ، هو الطريق الأجدى ، بل هو المتطلب السياسي المطلق الأهمية ؛ المؤدي الى كل خير نبتغيه لهذا الوطن المضطرب المقومات والمصير .

فالافكار التي يمكنني أن أحدثكم عنها في صدد هذه الغاية لا يمكن أن تكون جديدة بالنسبة إلى عقولكم

ومشاعركم ، إذ أنها وليدة ظروف وحاجات وآلام تاريخية  
مشتركة عاناها الجيل الجديد منذ أن وعى حقيقة مجتمعه  
وأدرك مقدار مسؤولياته الذاتية والعامّة . فقد كتب لهذا  
الجيل أن يولد بين الظلمة والألم ، وأن يتغلب على الظلمة  
والألم ، وأن ينظم بنفسه قواعد تفكيره ونضاله وحرية .  
فلم يكن له مرشد أو معين ممن سبقوه ، ولم يرَ النور  
الهادي إلا بمقدار ما استنبط هذا النور من ذاتيته المتألّمة  
المدرّكة المتحررة .

لأول مرة في تاريخ لبنان الحديث يعرب فيها رئيس  
للجمهورية عن رغبته الصادقة في التطّلع الى عنصر الشباب  
المثقف . ان هذا التطّلع الصادق لها السادة هو شرط  
النجاح المرتقب لهذا العهد ، أي انه قاعدة النجاح  
والفشل بالنسبة اليه : فبقدر ما سيستعين بكم سينجح ،  
وبقدر ما سيتجنب خدماتكم سيفشل .

لقد كنا نعيش حتى هذا التاريخ في لبنانين منفصلين  
متباعدين كل الانفصال والتباعد : لبنان رسمي أشل ميت ،  
ولبنان شعبي متحرك حي . لقد أقفل لبنان الرسمي ابوابه  
منذ أمد بعيد في وجه عوامل الحياة الفاعلة الجديدة ،  
فتضاءلت طاقته عن العطاء والتجدد الخلاق إلى حدّ  
التحجر ؛ ونضبت قدرته على مجاراة التدفق الحيوي في  
عروق الشعب وفي مرافق حياته الاجتماعيّة والفكرية  
والسياسية . وهكذا تمت مأساة الشلل والركود الحاليين في

مقومات الحياة العامة في هذه البلاد ، أي مأساة الطلاق  
الانحلالي المزمع بين الدولة والشعب في لبنان . أجل ،  
لقد كان لبنان الرسمي حتى هذا التاريخ ، بما فيه من  
أجهزة وأنظمة ومقومات ، شبيهاً بالافعال الهندية التي  
يقولون عنها أنها تظل واقفة على رجليها حتى بعد المئات .  
من هنا ما للعامل الانساني في القيادة من اثر حاسم  
في إنهاض الشعوب وانحطاطها ؛ سواء أكان هذا الاثر  
في تفجير وإخماء حيويتها وامكاناتها الأساسية ، أم في  
توجيه وتنظيم المجالات العامة التي تتحقق فيها وتتفاعل هذه  
الحيوية والامكانيات ، بما فيها مجال التنظيم الاداري الذي  
هو جزء من كل عضوي وظيفي لا معنى للأجزاء في  
خارج هذا الكل ولا فائدة منها بمعزل عنه .

ان هذا المتطلب الأساسي الهام ، المتعلق بالقيادة  
التقدمية الصالحة ، يصلح مثلاً للمتطلبات التي نطلق عليها  
اسم المتطلبات السياسية - الانسانية للإصلاح العام .

وهناك متطلب آخر هام ؛ يتوافر فيه شرط الشمول  
المناخي ؛ هو نظام الحكم الذي تتكيف بموجبه مقومات  
الحياة العامة وتتنظم ضمن اطاراته المبدئية والقانونية .

فمن البديهي ان تعكس الادارة في كل دولة مجموعة  
الخصائص السياسية - الحقوقية التي تتميز بها الدولة وتنهل  
منها وجودها القانوني . كما انه من البديهي ان يكون لكل  
نظام حكم مناخ معين يستمد خصائصه من فلسفة اجتماعية

معينة ، من جهة ، ومن قابليات الشعوب الحضارية والتاريخية لتفهم واعتناق هذه الفلسفة وتطبيق مفاعيلها من جهة أخرى . إذ ان تطبيق نظام حكم ما ، تطبيقاً عملياً صحيحاً ، لا يقل شأنًا وخطورة عن صوغ مفاهيم هذا النظام السياسية والفلسفية .

والادارة المثلى في أية دولة ، هي التي تستطيع ان تصبح اداة نظام الحكم فيها للوصول بالشعب الى التكليف التلقائي بمختلف المتطلبات السياسية والمسؤوليات الحكومية التي يملئها هذا النظام ، وأن تصبح في آن واحد اداة الشعب للوصول بالنظام نفسه الى الاضطلاع الملائم الفعلي بمختلف مصالح المجتمع المادية والمعنوية .

وهكذا فان التنظيم الاداري لا يدنو من الصحة والكمال إلا بمقدار ما يتيح له نظام الحكم الذي يتضمنه فرصة الاسهام والتأثير في انتظام العوامل السياسية نفسها التي تؤثر هي بدورها في مجرى تكوينه واكتماله ، أي في مجرى تكوين واكتمال التنظيم الاداري .

ويراعى لمعظم المشتغلين في حقل الفلسفة السياسية والاجتماعية في هذا العصر ، ان الديمقراطية هي النظام الأفضل الذي يتيح للأفراد وللمؤسسات وللأجهزة في الدولة وفي المجتمع الفرصة الدائمة للتكامل الذاتي عن طريق التفاعل الاختباري اليومي الحر المؤدي في النهاية الى النضج والكمال . فلا يكفي أن تصبح الادارة العامة في الدولة الديمقراطية

التعبير الحقوقي الشكلي عن ارادة الشعب الذي تديرشؤونه ، كما هي الحال تقريباً في لبنان ، بل يجب ايضاً وبشكل خاص ، أن تصبح هذه الارادة ، إرادة الافراد والجماعات ، إرادة حرة عاقلة فاعلة في تكوين المضامين الجوهرية التي تقوم عليها الديمقراطية ، والمؤدية الى اكتمال المناخ الديمقراطي الذي تتجسد به ارادة الشعب في الدولة ، وتتجسد إرادة الدولة في أجهزتها الادارية ، ثم تعود وتتجسد إرادة هذه الاجهزة في صميم حياة الشعب نفسه جماعة وأفراداً .

عندما تكتمل الدائرة الديمقراطية على هذا الشكل يكون قد بدأ التفاعل المجدي الخلاق بين الدولة والشعب ، ويكون قد دخل النظام الديمقراطي في مرحلة تعميم فوائده الحقيقية على الحياة العامة ، فيسهم هو في إسعادها وارتقائها وتسهم هي في تأصيله واكتماله .

انه من المهم ، في سياق فهمنا للديمقراطية ، أن نفرّق جلياً بين المبادئ الفلسفية الاساسية التي يتبلور بها المفهوم الديمقراطي ، وبين مجموعة القواعد الدستورية والمنهجية التي تطبقها البلدان الديمقراطية . إن هذه القواعد ، وان كانت تستمد صحتها ونجاحها من قدرتها على التوافق والانطباق الحقيقيين الدائمين على الأساس الفلسفي الديمقراطي ، فإنها لا بد لها ، كي تدرك هذه الصحة وهذا النجاح ، من أن تأخذ بعين الاعتبار في مجرى صوغها وتطبيقها ، الواقع السياسي والاجتماعي والفكري والاقتصادي الذي يميز كل

بلاد تعتنق النظام الديمقراطي أو تتوق الى اعتناقه .  
فليس الامر الأهم بالنسبة الى لبنان ، كي تتأصل فيه  
الديمقراطية ، وكي تستقيم بالتالي ادارته وسائر مقومات الحياة  
العامّة فيه ، أن يقتبس نصوص الدساتير والشرائع والمناهج  
التي تسير بموجبها البلدان الراقية وفقاً لظروف وخصائص  
كل منها اقتباساً حرفياً مصطنعاً ، انما الأمر الاولي الأهم  
بالنسبة اليه ، كي يدرك هذه الغاية ، هو أن يصمم فعلياً  
ونهايياً على استئناف حياته التقدمية ، وعلى تفجير امكاناته  
الانسانية والطبيعية تفجيراً ثورياً علمياً حديثاً ، وعلى تحرير  
مجتمعه من ماضيه ومن رواسب ماضيه ومن أوزار حاضره  
المثقلة بالانحطاط والتعصب ، وذلك ضمن إطار نظام  
ديمقراطي يتفق و ارادة الحياة الجديدة ومعطيات هذه الارادة  
في الحاضر والمستقبل .

في مثل هذا المناخ الجديد المنشود ، أي في مثل هذه  
الدورة الحياتية العامة المرتقبة ، نستطيع أن ندرك تنظيمياً  
ادارياً صحيحاً كاملاً ، ينهل صحته وكماله ، ليس من  
قرارات واجراءات ونصوص جزئية عابرة ، انما من زخم  
الحياة الفتية التي يمكن للجيل الجديد أن يبعثها في عروق  
الشعب والدولة ومن قيم المجتمع المتساوي الموحد الحر الذي  
يمكن للديمقراطية الحقّة أن تصل بنا اليه .

وكي تتحقق للبنان هذه الحياة الجديدة ضمن إطار  
اجتماعي تقدمي حرّ ، تقترن فيه الادارة الصالحة بالتشريع

الصالح وبالسياسة الصالحة ، لا بدّ للديمقراطية فيه من أن تستوفي شرطاً رئيسياً من شروطها الأساسية ، هو أن تتحقق مثلها العليا على أيدي نخبة صالحة وقادرة على قيادة سائر المواطنين الى الحرية والسيادة .

وكي تصل هذه النخبة في لبنان الى القيادة السياسية والتوجيهية والادارية ، لا بدّ لها من أن تنتظم في أحزاب سياسية صحيحة قوية ، من شأنها ملء الفراغ الديمقراطي ليس فقط في مجال التنظيم الاداري ، بل ايضاً في جميع المجالات الرسمية والشعبية . فالاحزاب السياسية القوية هي عامل الاستقرار والقوة الالهة أثراً في انتظام الحياة الديمقراطية . ومن البديهي أن ينتهي هذا الاستقرار وهذه القوة الى الادارة وسواها من الحقوق العامة .

ايها السادة . لقد تكاثفت الغيوم في الآونة الاخيرة في سماء هذا الوطن ، وتفاقت الأخطار الناجمة من سوء التشريع والتنظيم الاداري ومن العصبية الطائفية والاقليمية ومن الزعامات الرجعية الآيلة جميعها بهذا المجتمع الى أسوأ مصير . فزاء هذا الواقع الذي يستعصي علاجه السريع الموجب في الوقت الحاضر على أي حزب تقدمي بمفرده ، يجدر بالشباب الواعي المثقف المسؤول ، من منتم الى أحزاب عقائدية أو غير منتم ، أن يوحد صفوفه وجهوده في داخل حركة تجمع وطني تستوعب الفروقات النظرية والعقائدية السليمة التي حالت دون تجمعه حتى هذا التاريخ ،

وتهدف الى انتزاع القيادة من أيدي الطبقة القديمة الفاشلة ،  
والى اقامة اسس سياسية ومبدئية صميمة لنظام الحكم في  
لبنان ، والى اعتماد العلم والتكنولوجية في تفجير امكاناتنا  
الانسانية والطبيعية ، وبالتالي الى تنظيم الادارة العامة في  
بلادنا تنظيماً جذرياً صالحاً .

ايها السادة . ان الانظمة والشرائع والادارة وسائر  
مظاهر الحياة العامة ليست بأجمعها سوى ابتكارات انسانية  
محتة ، في حاجة دائمة الى التصحيح والتعديل وفقاً لمتطلبات  
الانسان التاريخية ، فهي ليست بالتالي غايات بل وسائل  
وادارة ، شأن كل نتاج تاريخي ، وأما الانسان فيختلف  
عنها في انه هو الغاية بالنسبة ، اليها ، أي انه ، في آن  
واحد ، نتاج ومنتج للتاريخ .



## المتطلبات المالية للتنظيم الاداري

للدكتور زكي مزبودي

المفتش في وزارة المالية

سيداتي ، سادتي

لقد شاءت الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية ان اكون في عداد محاضريها في هذه الامسية ، ولعلها اساءت بذلك اليكم من حيث احسنت الي، لانها فرضت عليكم مني مادة علمية جافة وأولتني منكم إصغاء مستحياً . ولعلها ايضاً احسنت اليكم من حيث اساءت الي لانها افسحت لكم مجال اكتشاف ما انا عليه من معرفة متواضعة، كنت افضل ان لا يتاح لكم اكتشافها حتى تظلوا في عداد الكثيرين الذين يعتقدون ان محاضركم قطب من أقطاب المالية . وما دمنا أردنا بملء خاطرنا أن نتبادل الاساءة والاحسان، فعلينا ان نتحمل بعضنا بعضاً لوقت لن يطول،

ولحديث سأحاول ان اجعله ليّناً بمقدار ما أرى منكم  
تسامحاً . وإذ أنا أشكر للجمعية ثققتها ولكم حضوركم ،  
أتمنى أن يكون لنا من الاحتكاك الفكري في هذه المناسبة  
الطيبة ما يصح أن ندعوه وسيلة من وسائل الاصلاح ، الذي  
اختطته الحكومة الرشيدة ، وابتهج له الشعب الخبير ،  
وتضافرت له الايدي الوطنية المخلصة .

أما موضوع أمسينا هذه ، فهو كما فرض :

« المتطلبات المالية للتنظيم الاداري » .

وأمام الموضوع بنصه الحرفي يتبادر الى الذهن تفاسير  
مختلفة ، فهل أن الموضوع يعني ما تحتاج اليه الدولة من  
متطلبات مالية لتحقيق التنظيم الاداري أم انه يعني ، على  
العكس ، مما ينبغي أن يتناوله التنظيم الاداري من  
اصلاحات في الحقل المالي .

ولعل الوجه الثاني من التفسير هو المقصود ، لان ما  
تحتاج اليه الدولة لتحقيق التنظيم الاداري لا يمكن معرفته  
إلا بعد وضع مخطط التنظيم بجميع نواحيه وفروعه . ولان  
مخطط التنظيم لا يكون كاملاً الا إذا تناول الناحية المالية  
وما يتفرع منها نظراً لما لها من أهمية بالغة في انجاحه .

ولا بد لي قبل تناول الموضوع بالبحث العلمي من ان  
مر معكم بلمحة خاطفة على معنى المالية العامة وعلاقتها  
أحياء الشعب والبلاد .

إنه لغني عن البيان ان الدولة تعمل على إشباع الحاجات

الجماعية التي تهتم افراد الرعاية في مجموعهم من أمن وعدل  
وعلم ودفاع وغيرها من مستلزمات الحياة المطمئنة الرغيدة ،  
وبما أن أشباع هذه الحاجات يتطلب الحصول على خدمات  
بعض الاشخاص كالموظفين والاطباء والمهندسين وسواهم ،  
وعلى بعض الاشياء كالعقارات والسكك الحديدية والمكاتب  
وغیرها ، وبما ان الحصول على هذه الخدمات والاشياء  
يحتاج الى نفقات ، فان الدولة تلجأ الى تأمين الواردات  
اللازمة لتغطية عبء هذه النفقات بفرض الضرائب والرسوم  
على أفراد الرعاية .

فلا بد للدولة إذن من تحديد مقادير النفقات التي  
تحتاج اليها قبل ان تطلب من الرعاية تأمين الواردات  
المقابلة لها . لذلك فهي تعمل على تنظيم بيان مزدوج يتضمن  
في قسم منه وجوه الانفاق ومقادير النفقات ، وفي القسم  
الآخر مصادر الواردات ومقادير ما يحتمل تحصيله من كل  
منها . وهذا البيان المزدوج يدعى باللغة المالية « الموازنة » ،  
وبعد أن تعرض هذه الموازنة على الشعب بواسطة ممثليه  
للمناقشة والاقرار ، وبعد نشرها تصبح محوراً لأعمال الدولة  
في خلال سنة مقبلة ، إذ تتجسم فيها سياسة الهيئة الحاكمة  
في مختلف حقول النشاط العام . وهنا لا بد من التنويه  
بان إقرار الموازنة ينطوي على إعطاء السلطة الحاكمة  
الاذن بالجباية والانفاق . فتجري الجباية بالاستناد للاصول  
والاسس والمعدلات المنصوص عليها في قوانين مختلف

ضرائب والرسوم ، وتراعى في الانفاق الاصول المحددة في قانون المحاسبة العمومية ، وكلا الجبائية والانفاق تخضعان لسلسلة من الرقابات المالية المحكمة . فهنا رقابة ذاتية تمارسها الحكومة بنفسها على نفسها بواسطة مراقب عقد النفقات في وزارة المالية ، وهناك رقابة ديوان المحاسبة المسبقة والمؤخرة ، وهناك رقابة هيئة التفتيش المالي التي تسهر على صيانة الاموال العمومية من اي عبث ، وتضبط المغايرات والمخالفات والارتكابات عند حصولها ، وتتوج هذه الرقابات رقابة أخيرة تقوم بها السلطة التشريعية عند تصديقها لقطع حسابات الموازنة النهائية .

هذه سيداتي سادتي لمحة خاطفة أردت أن أوضح بها فكرة مخصصة عن المالية العامة .

أما المتطلبات المالية فيجب البحث عنها في اوساط الشعب على اختلاف طبقاته وفئاته . الشعب الذي يدفع المال في سبيل تأمين حاجاته الجماعية وضمان سائر مصالحه الحياتية . فإذا يطلب هذا الشعب .

ان ما يهم الشعب في هذا المضمار هو في اعتقادنا ما يلي :

- ١ - الشعب يريد منهاجاً واضحاً مفصلاً لما تعترم الهيئة الحاكمة تحقيقه في خلال سنة مقبلة في سائر حقول النشاط العام .
- ٢ - الشعب يريد اسماً صحيحة تضمن الانصاف

والعدالة في التكاليف مع مراعاة الكفاية في  
الواردات .

٣ - الشعب يريد إخضاع الانفاق لاصول سليمة  
تحول دون التبذير واساءة الاستعمال .

٤ - الشعب يريد رقابة مشددة على القائمين بالجباية  
والانفاق منعاً للمغايرات والمخالفات والارتكابات  
وحرصاً على سلامة الاموال العمومية .

٥ - والشعب يريد أخيراً مراعاة ظروف المواطنين من  
دائنين او مدينين للدولة بتسهيل عمليات الجباية  
والانفاق بقدر المستطاع توفيراً للجهد والنفقة  
والوقت عليهم .

وهذه المتطلبات التي تم عملاً يرتقبه الشعب من  
اصلاحات في الحقل المالي . نستطيع التعبير عنها بتسميات  
مالية كما يلي :

١ - اعداد صحيح للموازنة يتفق مع مفهوم المالية  
العامة الحديث .

٢ - نظام ضريبي عادل .

٣ - رقابة مالية مشددة .

٤ - تنظيم سليم للإدارة المالية .

وسنحاول تبيان هذه المتطلبات بشيء من التفصيل

بمقدار ما يسمح لنا به الوقت .

## أولاً - في الاعداد الصحيح للموازنة :

ان ما يهمننا في هذا الحقل هو إعداد قسم النفقات من الموازنة باعتباره تجسماً رقمياً لسياسة الهيئة الحاكمة في مختلف ميادين النشاط العام .

وهنا يجدر التساؤل عما اذا كان مشروع الموازنة يجسم فعلاً سياسة عامة مرسومة مسبقاً على اساس منهجي مدروس ، كما هو مفروض ان يكون ، ام انه يجسم سياسات افرادية لاشخاص الوزراء كل فيما يخص وزارته . لو عدنا الى الطريقة المألوفة لدينا في اعداد المشروع ، لوجدنا ان كل وزارة تتولى اعداد موازنة نفقاتها ، فتكلف بالمهمة موظفاً ادارياً يدعى المحاسب قد يزود بالتوجيهات وقد لا يزود ، فينقل من موازنة مضت ما يجعل منه مشروع موازنة مقبلة . وجل ما يفعله انه يحرص على زيادة مقادير الاعتمادات السابقة ، ويستوضح وزيره أو مديره عما اذا كانا يريان وجوهاً جديدة للانفاق ، وعن مقادير ما تحتاج اليه من اعتمادات ، فيتشاور هذا وذاك ويتذاكر كلاهما مع بعض الموظفين فيأتي مشروع الموازنة من كل وزارة أجزاء متفككة غامضة هي خلاصة نقل وارتجال لا اثر فيه لنهج أو سياسة ، وقد وضعت على اساس عناصر حسابية

جامدة لا تمثل في شيء ما للموازنة من أهمية في حياة البلاد العامة . وعندئذ يعمد وزير المالية الى درس ذلك الشئ وتنسيقه ما أمكن ، ودون ان تكون لديه فكرة صحيحة عن المشاريع التي تعتمزم الوزارات تحقيقها ، ودون ان يكون لديه اي مكتب أو هيئة تستطيع تزويده بالمعلومات والاحصاءات الدقيقة التي تتيح له القاء ضوء على مطالب الوزارات ومدى حاجة البلاد اليها ، وكأن مهمته تقتصر على إقناع زملائه الوزراء بانقاص الاعتمادات التي يطلبونها ، لكي يتوصل الى تأمين التعادل بين كفتي الموازنة في نفقاتها ووارداتها . وهذه المهمة هي كما يتضح مهمة لا تتعدى تأمين التعادل المادي الذي أصبح غير كافٍ وحده لتلاؤم الموازنة مع مقتضيات العصر والمفهوم المالي الحديث الذي قلب الموازنة من بيان حسابي غايته تأمين المال اللازم لتغطية نفقات الدولة الادارية الى منهج شامل تتجسم فيه سياسة الهيئة الحاكمة في مختلف ميادين النشاط .

وإنه لمن المؤسف ان يكون هذا الواقع في اعداد الموازنة متأثراً من افتقار مهني الموازنة الى الكفاءة العلمية والعملية ، ومن المفروض ان تتوفر في هؤلاء على الاقل المؤهلات التالية :

- الامام بشؤون الادارة والمال إلاماً شاملاً .
- تفهم الاعباء التي اضطلعت بها الهيئات الحاكمة في سنوات سابقة ، وما ينبغي ان تضطلع به في اعوام مقبلة ،

وما يمكن تحقيقه منها ضمن نطاق الموازنة التي تكون قيد  
الاعداد .

– التنبيه لازدياد المحتمل في الخدمات العامة .

– ادراك حاجات المجتمع ، ضمن اختصاص كل  
وزارة ، والقدرة على تفحصها في ضوء الاتجاهات  
الاقتصادية والائتمانية العامة .

وعلى ان يتم ذلك كله في نطاق السياسة التي تكون قد  
رسمتها الهيئة الحاكمة، والتي يجب على مهية الموازنة تفهمها  
والعمل على تحقيقها ضمن امكانيات البلاد .

وغني عن البيان ان هذه المميزات ، الى جانب المهارة  
والاطلاع والوعي والدقة والاخلاص ، يصعب توفرها  
في شخص واحد، وتفترض وجود هيئة او مكتب يجمع نخبة  
من الخبراء والاختصاصيين في الشؤون المالية والاقتصادية،  
يتولون درس الاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية  
الراهنة، ويجمعون الاحصاءات والمعلومات اللازمة لوضع  
سياسة عامة تتجاوب مع حاجات البلاد ، فيتاح للحكومة  
عندئذ ان تضع مخططاً عاماً للسياسة التي تقرر اعتمادها،  
وتضع بالاستناد لها مشروع الموازنة فيأتي محققاً لاهداف  
تلك السياسة .

ولنا كلمة عارضة حول تحقيق هذه السياسة وبالتالي  
حول اسس توزيع النفقات العامة التي يجب ، برأينا ، ان  
تراعى حاجة المناطق اللبنانية كافة وطبقات الشعب المختلفة،



بحيث تؤمن المساواة والعدالة فيما بينها ، مع الإشارة والتأكيد  
ان المساواة والعدالة التي نقصدها لا تعني اتباع كيفية معينة  
واقسام النفقات اقتساماً حسابياً بحتاً، بل هي تعني توزيعاً  
يتفق مع حاجات المناطق والطبقات في ضوء مستواها النسبي  
من التقدم الاقتصادي والاجتماعي .

واننا نخلص الى القول إن الشعب يرتقب اقلاعاً عن  
الطريقة التقليدية العقيمة في إعداد الموازنة ، واتباع  
الاسلوب العلمي الذي يحقق ما لهذه الموازنة من مفهوم  
حديث يعتبرها تجسماً لسياسة انمائية اقتصادية اجتماعية  
متكاملة .

### ثانياً - في النظام الضريبي العادل :

إن بحث الموضوع الضريبي وهو الموضوع الواسع  
المتشعب ليس بالامر اليسير الذي تستوعبه سطور أو كلمات ،  
وهذا ما يضطرني الى قصر البحث على أبرز ما يتعلق  
بعدالة النظام الضريبي مسaire للمطلب الشعبي الثاني الذي  
لا بد منه إذا شئنا أن يأتي التنظيم الاداري المرتقب متجاوباً  
مع رغبته وحقه ، وحافزاً له على تفهم معنى الضريبة  
والاقبال على دفعها شعوراً منه بأنها ليست جزية تفرض  
عليه، بل تضحية منه شاء ان يساهم بها في تحمل النفقات  
العامة لمصلحة الشعب والبلاد .

وتفترض عدالة التكليف الضريبي توفر عنصرين هما :

الشمول والمساواة ، بحيث يطال التكليف كل عضو من أعضاء الجماعة يتمتع بالقدرة على المساهمة في تحمل الاعباء العامة، وان يتناول جميع الثروات والمداخيل دون استثناء ، مع مراعاة مدى هذه القدرة عند التكليف بالضريبة . وبذلك يسهم الرعايا في تحمل عبء النفقات العامة كل بحسب قدرته النسبية ومدى امكاناته كما قال آدم سميث . وقد اعتبر مبدأ المساواة هذا أساساً للعدالة الضريبية .

وتجاه هذا المفهوم يقتضي التساؤل عما إذا كان نظامنا الضريبي يراعي العدالة المذكورة، أم انه يحتاج الى إصلاحات أساسية لجعله يتفق مع مفهوم العدالة بعنصرها : الشمول والمساواة .

إن نظامنا الضريبي أيها السيدات والسادة يحتاج في الواقع الى اصلاحات وتعديلات جمة ، إذا شئنا أن نقيم فيه العدالة على أساس الشمول والمساواة، وأن نفهم الصالح العام فهماً مجرداً عن المصلحة الشخصية ، والصالح العام ليس هو فكرة محدودة واضحة بل فكرة نسبية لا بد أن تتأثر بفكرة مصلحة الاشخاص المهيمنين على أجهزة الدولة، الذين تكل اليهم الدولة ممارسة سلطتها في خدمة الجماعة ، ومتى كان الامر كذلك، فلا بد أن تسعى طبقة الى تخفيف العبء عن ذاتها، وتحميل طبقة أخرى أكبر جزء منه، فترتكز عندئذ الضريبة على أسس لا شمول فيها

ولا مساواة .

وإذا استعرضنا واقع النظام الضريبي في لبنان، نرى ان الضريبة تتناول مبدئياً دخل الرواتب والاجور والمهن الحرة وريوع الرساميل والاراضي والاملاك المبنية والشركات والهبات ، ولكن على اسس مختلفة، اذ يخضع بعضها للنظام النسبي كما هي الحال في ضريبة الاملاك المبنية وضريبة فوائد الرساميل المنقولة، وبعضها للنظام التصاعدي كما هي الحال في ضريبة الدخل والاراضي وضريبة الشركات .

ويقضي مفهوم العدالة على النحو الذي أوضحناه أن تفرض الضريبة على كل نوع من أنواع الدخل بمعدلات نسبية معتدلة يراعى في تحديدها مصادر الدخل من عمل كانت أو رأسمال أو من الاثنين في آن واحد. ثم تفرض ضريبة إضافية على مجموع فروع الدخل للمكلف الواحد بمعدلات تصاعدية معتدلة ايضاً، بحيث تخفف من إحتمال التهرب من الضريبة وتؤمن كفاية في الواردات ، ولا تلحق الضرر بالنشاط الخاص، ولا تحد من البادرة الشخصية، وكلاهما يعتبر دعامة من دعائم الاقتصاد الوطني .

هذه الاصلاحات لا بد منها ، ولو على مراحل ، إذا استهدفنا نظاماً ضريبياً عادلاً يستقر معه التشريع الضريبي ، وتطمئن اليه نفوس المكلفين فيثقون بالمستقبل ويقبلون على

دفع الضرائب برضى وارتياح .

أما والاصلاح متعذر دفعة واحدة لكون الشعب يفضل استمرار المؤلف ولو عن غير عدل ، فيلوح لي انه يستحسن الاكتفاء في الوقت الحاضر باقرار مبدأ الضريبة على مجمل الدخل كخطوة اولى ، على أن لا يطبق الا بعد بضع سنوات ، يكون الشعب في خلالها تلقى الفكرة وتفهمها والفها ، وأصبح مستعداً لتقبل تفاصيلها فيسهل التطبيق ويستقيم النظام .

أما من الآن وإلى أن يتم تطبيق النظام الضريبي المقترح ، فحري بالقائمين على شؤون الاصلاح ان يعملوا على تحقيق مرحلة من العدالة الضريبية ، بجعل الضريبة تصاعدية على جميع فروع الدخل بما فيها دخل الاملاك المبنية وفوائد رؤوس الاموال ، على ان تراعى مصادر الدخل في تحديد المعدلات التصاعدية ، وان يستثنى دخل الشركات المغفلة من التكاليف التصاعدي باخضاعها لضريبة نسبية معتدلة تراعى في تحديد معدلها اوضاع هذه الشركات ولا سيما المتوسطة المداخيل منها ، وذلك تشجيعاً لتجمع الرساميل الصغيرة المتكونة من الادخار الفردي ، وعلى الاخص في بلد كلبنان يرتكز قسط كبير من نموه الاقتصادي والاجتماعي على نشاط مثل هذه الشركات .

هذا لناحية المساواة ، أما لناحية الشمول فلا بد من العمل على بث الوعي الضريبي في اوساط الشعب، لكي يشعر بأن الضريبة واجب وطني ومساهمة من المواطن في تحمل جزء من النفقات العامة الناجمة من تحقيق الخدمات للمجتمع الذي هو عضو فيه ، فلا يمتنع عن التصريح بدخله تهرباً من الضريبة، بل يصرح عنها ويؤديها راضياً غير منقوصة، كما يؤديها حتى الآن الموظفون والمستخدمون والعمال والشركات . فتناول الضريبة عندئذ جميع فئات الشعب وطبقاته على أساس شامل عادل ، وتحقيقاً لهذه الغاية يجدر بالمسؤولين اتخاذ التدابير الادارية الكفيلة بتعزيز مصلحة الضرائب وتزويدها بموظفين اكفاء لهم من العلم والنزاهة والاخلاص ما يضمن ثقة الشعب ويؤمن الوقوف كلياً على مطارح الضريبة وبقاها رقابة دائمة واعية على هزلأء الموظفين تحول دون كل انحراف وتكتشف كل محذور . ومن أهم ما يجب ان يرافق هذه المرحلة من الاصلاح إعادة النظر في نصوص التشريع الضريبي القائم لازالة ما قد يكون فيها من غموض أو التباس وللحوول دون ما ينتج عنها من ازدواج أو اختلاف في التفسير والتأويل ، مما يضعف من ناحية ثقة المكلف بالشارع وبفارض الضريبة على السواء ، ويفسح أمامه مجال التمسك بما يوافق مصلحته من وجوه التأويل أو التفسير . ولا يخفى ما يجر مثل هذا الأمر من عواقب ان بالنسبة إلى المكلف أو بالنسبة إلى

الموظف أو بالنسبة الى الادارات التي يعود لها الفصل في ما قد ينشأ من خلاف أو نزاع .

وقبل ان نتقل من بحث النظام الضريبي الى المطلب الثالث من مطالب التنظيم ، لا بد من الإشارة الى ناحية هامة من النواحي الاصلاحية ، التي يجب أن يتناولها التعديل الضريبي ، ان لم يكن لاقامة العدالة التكليفية فلاقامة العدالة الاجتماعية عن طريق التكليف ، وأعني بها الضريبة التي تفرض على التركات والهبات والوصايا ، تلك الاموال التي تكتسب بدون أي بذل او عناء ، فاصلاح هذه الضريبة يقضي الا ترفع معدلاتها التصاعدية ، على ان تزداد قيمة الجزء من الحصص الارثية المعفى من الضريبة للفروع والازواج . وهنا لا بد من الإشارة الى أن تطبيق هذه الضريبة يصطدم اليوم بعقبة سرية المصارف ، التي يستحيل معها على موظفي مصلحة الضرائب المختصين أن يطلعوا على ما للمتوفين من حسابات لدى المصارف ، مما يدعو الى ضرورة التعديل التشريعي لهذه الناحية حفاظاً على صحة التكليف ، مع العلم ان هذا التدبير لا يتنافى ومبدأ السرية ، لأن هؤلاء الموظفين ملزمون ايضاً بالسرية بحكم القانون .

ثالثاً - في الرقابة المالية المشددة :

ومتى أعددنا موازنة حددت نفقاتها على أساس نهج واضح مفصل ، وجببت وارداتها على أساس نظام ضريبي

عادل ، كان علينا أن نشدد الرقابة على الأجهزة الادارية المكلفة بتأمين الجباية والانفاق ، وهذا يعني ان من المتطلبات المالية في التنظيم الاداري أن تصون الرقابة الواردات العمومية من التعرض للمزلق المتنوعة ، والعمل على حماية النفقات العمومية من التبذير وسوء الاستعمال .

ففي ما عني الواردات يجب ان تسهر الرقابة على شمول التكليف جميع فئات المكلفين وعلى صحة التكليف ، فلا يكون أدنى أو أعلى مما يوجبه القانون ، وذلك تركيزاً للوعي الضريبي في النفوس ، وترسيخاً لفكرة واجب التضحية في العبء العام ، وحملاً للمكلفين على تأدية التكليف بثقة واطمئنان . فيكون فضل الرقابة في هذه الناحية انها حالت دون الاهمال أو الاساءة في تحصيل الضرائب من قبل الموظفين الآخرين عن قصد أو غير قصد ايضاً ، فتضمن سلامة الاموال العمومية من الضياع بعامل الاهمال أو الاساءة .

أما حقل النفقات فلا تعني الرقابة الحفاظ على الاموال العمومية الموجودة في صناديق الدولة فقط ، بل هي تعني ايضاً صيانة تلك الاموال بالحؤول دون ما تتعرض له من سوء استعمال أو إسراف أو انحراف أو اختلاس بمختلف الطرق والوسائل المغرية ، كما انها تعني السهر على استعمال اعتمادات الموازنة بمقاديرها المقررة وفي الوجوه المحددة لها . وهي بالمعنى الشامل تتناول جميع المعاملات المالية في سائر

مراحلها .

ان الرقابة لا شك قائمة في التشريع المالي النافذ، وهي تجري في لبنان على ثلاث مراحل :

أما الأولى فهي رقابة وقائية تجري قبل عقد النفقات ، وتقوم بها مصلحة مراقبة عقد النفقات في وزارة المالية كما يقوم بها جزئياً ديوان المحاسبة .

وأما الثانية فهي رقابة مؤخره شبه قضائية تجري بعد تنفيذ النفقات ويقوم بها ديوان المحاسبة .

وأما الثالثة فهي رقابة دائمة مستمرة تتولاها هيئة التفتيش في وزارة المالية ، وهي هيئة مرتبطة بالنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة .

من هنا يتضح أن الرقابة موفورة في النصوص ، وان التشدد بها لا يحتاج إلا الى شيء من تعزيز الهيئات القائمة بها وتوسيع صلاحيات بعضها .

فالرقابة التي تجريها مصلحة مراقبة عقد النفقات في وزارة المالية لا تحتاج الى أي شيء من التعديل أو الاصلاح ، لأن هذه المصلحة تمارس عملها كما حدده لها القانون . غير أن هنالك متطلباً مالياً واحداً لا بد من الإشارة اليه ، وهو انه لا يجوز أن يناط بهذه المصلحة اعداد الموازنة ومراقبة عقد النفقات بأن واحد، بل يجب الفصل بين هاتين المهمتين واناطة كل منهما بمصلحة أو هيئة مستقلة .

أما رقابة ديوان المحاسبة المسبقة والمؤخره ، فقد أظهر



الواقع انها ذات فعالية كبيرة ، اذ انها تساعد الى حد كبير على استقامة الامور ذات النتائج المالية . وبراينا أن صلاحيات هذه الهيئة بحاجة الى شيء من التوسيع بحيث تطل الاموال العمومية أيها وجدت بمعنى أن تطل أموال جميع الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية باستثناء البلديات ذات الموازنات المتواضعة .

وبما أن للدولة مصالح مالية في بعض المؤسسات الخاصة اما نتيجة مساهمة منها في رأسمالها كالمصرف الزراعي والصناعي والعقاري ، أو نتيجة منحها امتيازاً لاستثمار احتكار للدولة كأدارة حصر التبغ والتبناك ، ويتولى مفوضوها لدى هذه المؤسسات مهمة الرقابة المالية ، فانه من المتطلبات المالية ان يعطى ديوان المحاسبة صلاحية الاشراف على أعمال هؤلاء المفوضين واستيضاحهم عند الاقتضاء عن كل شأن مالي ، وإيلاءه حق تقديم تقاريره بنتيجة هذا الاشراف الى السلطة المختصة .

واما التفتيش المالي فان له من الصلاحيات ما يضمن فعالية الرقابة . غير انه يحتاج الى تعزيز جهازه بما يتكافأ وتلك الصلاحيات ، بمعنى أن يزداد عدد المفتشين وأن يتم اختيارهم من ذوي الكفاءة والعلم والخبرة الادارية المالية ، إذ لا يكفي أن يحمل المفتش المالي شهادة جامعية كما ينص القانون الحالي ، بل يجب ان يراعى في اختياره ما له من نزاهة وخبرة واطلاع الى جانب الكفاءة العلمية حتى يتمكن

من الاضطلاع بالمهمة على وجهها المجدي . ومن وسائل تعزيز التفتيش المالي ايضاً أن يعطى الاستقلال الكافي ، فلا يرتبط باية هيئة أخرى او أي مرجع سوى وزير المالية والنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة . على أن يناط به اعداد الاصلاحات المالية التي يرى ضرورة ادخالها على النظم القائمة بنتيجة اطلاعه على النواقص والمغايرات اثناء ممارسة مهمته ، مما يجعله أولى باقتراح ما يبعده عن كل تأثير أو تأثير ، فلا ينقل ولا يعزل إلا بقرار من مجلس تأديبي خاص وفي حال ارتكابه ما يبرر مثل هذا التدبير .

#### رابعاً - في التنظيم السليم للادارة المالية :

وهكذا يكون أمامنا متطلب مالي اخير يتعلق بالتنظيم المالي الاداري تنظيماً يتفق ومصالحة الشعب من دائن ومدين بالنسبة الى الدولة ، لأن من شأن هذا التنظيم ان يوفر عنه الجهد والوقت والنفقة .

كلنا يذكر انه عند بدء التفكير بالاصلاح الاداري برزت فكرة تقول باعتماد اللامركزية في تصريف شؤون الدولة ، وقد فسرت هذه اللامركزية بعدم تركيز السلطات بهيئة أو ادارة واحدة ، وفسرها بعضهم على أساس اللامركزية الاقليمية . وكيفما فسرت هذه اللامركزية ، فإن ما يهمنا منها هو ما يتعلق بنظام الاتفاق . فالمعاملات المالية في

الوضع القائم متركة جميعها في وزارة المالية، حيث تجري عمليات المراقبة والصرف والدفع .  
واننا نرى من متطلبات التنظيم الاداري في الحقل المالي أن يكون في كل وزارة مراقب لعقد النفقات وأمر بالصرف، على ان يجري الدفع في الصناديق العامة المرتبطة بوزارة المالية . غير انه قد يحول دون تحقيق هذا التدبير عقبة ما زالت قائمة منذ زمن بعيد، وهي افتقار الادارة الى الموظفين المقدرين الضليعين في القضايا المالية والادارية الملمسين بالمبادئ القانونية العامة ، الذين يستطيعون أن يمثلوا وزارة المالية تمثيلاً صحيحاً كاملاً في البت بالشؤون الموكولة اليهم . إلا أن عدم مجابهة هذه العقبة والعمل لتذليلها يجعلها قائمة على الدوام، ويحول دون متطلبات التنظيم . لذلك فانه من الضرورة بمكان أن يعمد الى تدريب الأكفاء من الموظفين ذوي المعلومات الادارية والقانونية والمالية منذ الآن على الاضطلاع بالمهام المذكورة . وقد أصبح في دوائر الدولة عدد لا يستهان به من هؤلاء الموظفين الذين تخرجوا من معهد الادارة والمال ، وهو المعهد الذي أنشئ منذ سنة ١٩٥٢ ، وما زال يخرج موظفين مجازين في العلوم الادارية والمالية والقانونية يمكن الافادة من معارفهم، اذا دربوا لكي يصبحوا بعد سنوات قلائل قادرين على الاضطلاع بأية مهمة مالية يكلفون القيام بها . ومن هؤلاء يمكن اختيار المراقبين والأميرين بالصرف القانونيين لدى الوزارات، على

ان تقف صلاحياتهم عند مبلغ معين ، وان يكون لكل فئة منهم مرجع واحد يجتمعون اليه دورياً ليزودهم بالتوجيهات والتعليمات ، توحيداً للعمل وضماناً لحسن القيام بالمهمة ، ويكون للمستقبل من هؤلاء الموظفين نواة صالحة يمكن الاستفادة منها في تصريف شؤون الدولة المالية ، اذا ما اتسع نطاق اللامركزية فيما بعد . وغني عن الايضاح ان وجود مثل هؤلاء المراقبين والامرين بالصرف لدى الوزارات من شأنه ان يحقق غاية هذا المتطلب المالي الاداري .

أما في حقل الحماية فان من وسائل العمل على تحقيق الاصلاح المالي زيادة عدد موظفي مصلحة الضرائب ، وتعميم استخدام الآلات والوسائل الفنية الحديثة التي لجأت اليها الدول المتقدمة في تصريف أعمال دوائرها بسرعة ودقة ، تخفيفاً للجهد الشخصي وتوفيراً للشقة والنفقة عن الدولة واصحاب المصالح على السواء .

وبالعمل على تحقيق هذا المتطلب نكون قد تجاوزنا مع جميع المتطلبات المالية في التنظيم الاداري والتي اقترحنا كمواطنين أن تكون متطلبات كل مواطن .

وفي ختام حديثنا هذا ، لا بد لنا من الاعراب عن تمنياتنا للقائمين بحركة الاصلاح الاداري بالتوفيق في اداء المهمة الملقاة على عاتقهم نظراً لما يعلق عليها الشعب من آمال كبار . وقد يكون من أبرز ظواهر الأمل في نجاح الحركة الإصلاحية السياسة التي اتبعت في تشكيل لجان

الاصلاح ؛ اذ جمعت بين رجال العلم والاختصاص وبين  
اهل الخبرة والممارسة رغبة في التوفيق بين الواجب العلمي  
والواقع العملي .

ولا شك أن مثل هذه السياسة الاصلاحية من شأنها ان  
تجعل الأمل في نجاح الاصلاح الاداري كبيراً وان تجعل  
الفائدة من تطبيقه شاملة عادة .

ويطيب لي اخيراً أن أشكر لكم اصغاء مستحياً ، وان  
اطالبكم بما تمنيتسه من تسامحك راجياً ان نكون جميعاً في  
عداد اللبنانيين العاملين على الاصلاح لخدمة الوطن .



مكتبة  
لسان العرب

رابط بديل  
lisanerab.com

أ. علاء الدين شوقي

www.lisanarb.com



twitter

مكتبة لسان العرب



facebook

مكتبة لسان العرب



instagram

مكتبة لسان العرب



## المركزية واللامركزية الادارية

للاستاذ زهدي يكن

سيداتي سادتي ،

ما كادت الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية تظهر بعالم الوجود حتى ظهر نشاطها العلمي فبدأت تنظم المؤتمرات ، وتعقد المحاضرات ، وتدعو اليها الاخصائيين في حقل السياسة والادارة. وهي دائبة في سيرها بقوة وعزم . فكان لابد من تليتها الى كل موضوع تطلبه ليلقى في اجتماعاتها الثقافة العليا ، وهي على ما هي عليه من الجهد والنشاط قد اختارت من جملة المواضيع في الحلقة الثانية التي نظمتها للشؤون الادارية موضوع المركزية واللامركزية من الناحية الادارية ، ولا شك انه موضوع خطير في هذه الآونة التي تعمل لجان الدولة مجمعة لاقرار اسس الاصلاح في هذا البلد العزيز .

ولا يخفى أن من عوامل ازدهار الدول وتقدمها تنظيم

شؤونها السياسية والادارية والاجتماعية والاقتصادية ، ولا يقوم هذا التنظيم إلا إذا تم بنيانه على أساس صحيح باقتباس ما يلائم أوضاع الأمة وحاجاتها ، ولهذا حرصت الأمم حديثاً على تنظيم أمورها تنظيماً صحيحاً عن طريق وضع القواعد لأساليب حكم نفسها ، وإدارة شؤونها ، ومرافقها العامة .

والتنظيم الاداري هو ركن من الاركان التي يقوم عليها جهاز الدولة ، هذا الجهاز الذي يتطلب إحكاماً في وضعه ، واتقاناً في تنسيقه ، وانتظاماً في سيره يكفل له اداء عمله على أحسن وجه وأكمله . ولا يحقق التنظيم الاداري المراد منه إلا إذا روعيت فيه تقاليد كل أمة وعاداتها وحاجاتها ، ولهذا اختلفت النظم في اشكالها ، وإن اتفقت في جوهرها . فكان من النظم الادارية ما يقوم على حصر الوظيفة التنفيذية في يد الحكومة ويعرف بالنظام المركزي أو على توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة ، وهيئات منتخبة اقليمية أو مرفقية ، ويعرف بالنظام المركزي . والمزج بين المركزية واللامركزية . ومدى حرية الهيئات الاقليمية في الإشراف على المصالح المحلية ، يتوقف على درجة الوعي القومي ، وتمكن النظم الديمقراطية في الدولة . والملاحظ في هذا الخصوص ، انه كلما رسخت اصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية الادارية فيها والعكس . فالدولة الحديثة التي حلت محل النظم الاقطاعية ترى نفسها

مضطرة أن تقوي السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن  
لتضمن عدم عودة نظام الاقطاع ، ولتكفل سيادة حكم  
القانون على جميع الأفراد ، وعلى جميع خبراء الدولة .  
فاذا استقرت الحال وزال كل خطر يهدد الدولة من هذه  
الناحية ، نراها تغمد الى الاساليب الديمقراطية ، فتتيح  
للافراد المشاركة في اداء الخدمات العامة ، وتترك لنفسها  
التفرغ في العاصمة للأمور الخطيرة التي تهم الدولة كلها ،  
والتي يحسن اخضاعها لنظام موحد .

فالمركية واللامركزية أيتها السيدات والسادة هما صورتا  
التنظيم الاداري في الدولة الحديثة ، تأخذ كل دولة منهما  
بنصيب متفق وظروفها الاجتماعية ، ولهذا فان درجة المزج  
بين المركزية واللامركزية من أصعب الامور التي تعرض  
على المشرع حين يتصدى للتنظيم الاداري ، والدول  
الحديثة تبعاً لتطور الظروف تعمل جاهدة للتوفيق بين  
هاتين الوسيلتين .

فما هي الاسس العامة التي تقوم عليها المركزية  
واللامركزية الادارية ؟ وما هي المبادئ التي يحسن الأخذ  
بها في لبنان المتطور في الحقل الاداري ؟

هذا ما سنحاول بيانه لحضراتكم في هذه الفترة الوجيزة  
مع القول اننا لا نقصد بالمركزية واللامركزية الصورة  
السياسية منها ، لأن المركزية السياسية تتعلق بأمور السيادة  
من تشريع وقضاء ، وهي أمور لا تدخل في نطاق الدراسة



الادارية ، فبحثنا في المركزية واللامركزية لا يتعدى دائرة  
الوظيفة الادارية للدولة ، وهو بحث له خطره . ولأهمية  
التنظيم المركزي واللامركزي أشار العلامة الفرنسي هنري  
شاردون H. Chardon ، بأن مجرد الاعتقاد بأننا عملنا كل  
شيء بانشائنا بالانتخاب سلطة سياسية تحكم بمصير الامة  
هو اعتقاد خاطيء ، لأن السلطة السياسية ليست الا نصف  
الحياة الديمقراطية، ولكنها ليست النصف الأكمل والأفضل  
ماهي اذن المركزية الادارية ، وما هي اللامركزية  
الادارية ؟

المركزية الادارية هي حصر الوظيفة الادارية في الدولة  
في أيدي هيئة قائمة في العاصمة هي الحكومة ، لا تشاركها  
فيها هيئات أخرى، وبذلك تقتصر الوظيفة الادارية في الدولة  
على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة ، وهم الوزراء  
دون مشاركة ما من هيئات أخرى ، فيما تقوم على توحيد  
الادارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، على  
انه ليس ما يمنع من أن تشترك فيها هيئات تعينها هي ،  
وإنما تكون خاضعة لها خضوعاً تاماً ، لأنه يستحيل قيام  
الوزراء بكل صغيرة وكبيرة في مختلف النواحي الادارية  
في الدولة . فالوظيفة الادارية في الدول الآخذة بالنظام  
المركزي تكون كلها في يد سلطة ادارية موحدة يخضع  
أعضاؤها في النهاية خضوعاً تاماً لرئاسة عليا واحدة ولقواعد  
وأحكام واجراءات موحدة . المركزية تهدف الى ايجاد

شخص معنوي واحد هو الحكومة المركزية واحتكار الوظيفة الادارية في الدولة . فالمركية إذا هي نظام اداري يرمي إلى تركيز الوظيفة التنفيذية في يد الحكومة المركزية ومن ثم تقوم المركزية الادارية على الاسس الآتية :

أولاً - تركيز السلطة بين أيدي الادارة المركزية ، فتستأثر الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها الوظيفة الادارية في الدولة ، ولا يقتصر عملها على جزء معين من الاقليم ، وانما يشمل الدولة كلها ، فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق وطنية أو محلية . فلا محل في مثل هذا النظام لمجالس اقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الاشراف على المرافق المحلية ، وإذا كان ثمة موظفون في الاقاليم فهم عمال السلطة المركزية .

ثانياً - تركيز السلطة في أيدي الادارة المركزية ويكون ذلك في تركيز Concentration القوة العامة ذات الاختصاصات الفنية ، واصدار القرارات ، والتعيين في الوظائف العامة .

فتركيز القوة العامة هو الذي يحقق نشأة الدولة وفي الوقت الحاضر لا تسمح الدول حتى الآخذة بنظام اللامركزية أن تكون لهيئات أو الجمعيات تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية لا تتفرع عن الجيش :

وتركيز الاختصاصات الفنية يحصل بجمع الاختصاصيين

الفنيين في السلطة المركزية، فيدرسون القضايا ويعُدّون القرارات ولا يوزعون على السلطات الأخرى . وإذا كان الوزير (الرئيس) ينفرد بإصدار القرار، ويعهد بأعداده إلى بعض الفنيين التابعين له ، وبتنفيذه إلى البعض الآخر، فالنظام مع ذلك يعتبر نظاماً مركزياً لأن اتخاذ القرار ، وهو الموضوع الأهم ، لا يزال مركزاً بين أيدي ذلك الوزير .

وأما التعيين في الوظائف العامة فهو احتكار السلطة المركزية لسلطة التعيين في الوظائف العامة ، فلا يترك أمر اختيار الموظفين المحليين إلى الهيئات المحلية أو إلى سكان هذه المناطق ينتخبونهم كي يستبعد أي نظام آخر من شأنه أن يخرج الموظفين عن سيطرة الإدارة المركزية أو عن طريق ممثليها المحليين .

ثالثاً - خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري أو التبعية المتدرجة. *La Hierarchie administrative* فهووظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية على درجات متصاعدة يخضع كل منها للأخرى ، ويتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري . وكل قسم من الأقسام الإدارية تنتهي مراحلها إلى الرئيس الأعلى لهذا القسم ، وهو الوزير الذي تتركز فيه السلطة، ويخضع له الجميع في وزارته، وهو ما يطلق عليه عادة اسم السلطة الرئاسية . فالسلطة الرئاسية معناها سلطة الرئيس الكاملة

المطلقة على مرؤوسيه فيما يتعلق بمصالحته ، وتتناول هذه السلطة الموظفين أنفسهم ، كما تتناول أعمالهم .  
وعمقتضى السلطة على الموظفين يكون للوزير الحق في تخصيص مرؤوسيه لوظيفة معينة وفي نقلهم أو ترقيةهم من وظيفة إلى أخرى ، كما أن له سلطة توجيههم باصدار التعليمات والأوامر بقصد إرشاد الموظفين . وأخيراً له سلطة تأديب المرؤوسين إذا ما أخلّوا بواجباتهم في حسن ادارة المرفق العام . أما سلطة الوزير على الاعمال فتبدو في حق الرئيس في أن يجيز أعمال مرؤوسيه أو يعدلها ، أو يعدل آثارها ، أو يحل محلهم في أدائها . فكل رئيس مسؤول عن مرؤوسيه أمام الوزير الذي يعتبر نهاية السلم الاداري . أما الوزير فيسأل أمام البرلمان في النظام البرلماني ، أو أمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي .

هل هنالك من مبررات للأخذ بالنظام المركزي ؟  
يجيب علماء الادارة على ذلك بالإيجاب ، ويقولون :  
أولاً - لما كان التركيز هو المميز الاول للنظام المركزي ، لذلك تكتسب السلطة الادارية في ظل هذا النظام قوة تجعلها قادرة على توجيه الامور الوجهة الصحيحة .  
ثانياً - الادارة في ظل النظام المركزي تكون أقدر وأكثر وأميل الى عدم المحاباة وإلى الاقتصاد من الادارة في النظام اللامركزي ، لأنها تكون بعيدة عن تأثير النفوذ المحلي . أما اتصافها بالقسوة والكفاءة فيرجع إلى أن

القائمين بالعمل في النظام المركزي قوم فنيون تتوافر فيهم  
مؤهلات علمية بجانب الخبرة العملية . أما في النظام  
اللامركزي فأعضاء المجالس المشرفة على الأمور قوم  
منتخبون ، لا تتوافر فيهم عادة المؤهلات الفنية اللازمة ،  
وهم من جهة ثانية غير مسؤولين مسؤولية جدية أمام  
الرؤساء . لذلك لا يخشون عاقبة خطأ يرتكبونه أو إهمال  
يقترفونه ، وعلاوة على ذلك فقد لوحظ ميل المجالس  
المحلية إلى الإسراف الشديد رغبة في تملق جمهور  
الناخبين .

ثالثاً - للنظام المركزي فضل القضاء على النظم  
الاقطاعية ، فقدماً كانت القوانين تختلف من مقاطعة إلى  
أخرى ، ومن بلد إلى آخر ، وقد كان للنظام المركزي  
فضل القضاء على هذه الحالة ، ففي النظام المركزي نجد  
إدارة موحدة ، وقواعد وأحدة مشتركة يخضع لها الجميع .  
رابعاً - يرى أنصار المركزية النظام اللامركزي وسيلة  
طيبة لحل النزاع والتناحر بين الهيئات المختلفة ؛ وأمر  
الإسراف في الأخذ بالنظام اللامركزي قد يقضي على الوحدة  
الإدارية نهائياً .

خامساً - قالوا كذلك ان النظام المركزي يقوّي بين  
أهالي الأقاليم المختلفة شعور الوحدة القومية ، وأنه في  
ظل النظام اللامركزي تقدم مصالح الأفراد المحلية على  
المصالح العام للدولة ( هوريد ، القانون الإداري ، ص ٧٤ )

وما بعدها) ويقول الاستاذ ديوار شارد في كتابه «التنظيم الفني للدولة» (ص ٢٣٠ وما بعدها) : ان المقاولين والمتعهدين يسهل عليهم عادة التأثير على رجال الادارة المحلية للموافقة على أعمال ومقاولات عامة ليست هنالك حاجة ظاهرة أو عاجلة للقيام بها .

على أننا مهما بالغنا في مبررات النظام المركزي فإنه لا يخلو من مساوئ نعد منها :

( ١ ) يبت هذا النظام بين الأهالي روح عدم الاهتمام بالشؤون العامة التي لا يطلب منهم التدخل فيها .  
( ٢ ) إن النظام المركزي يسبب تعطيل كثير من القضايا والمشروعات ويعرقل انجازها لكثرة ما لدى السلطة المركزية من أعمال .

وفي نظرنا : ان الأخذ بنظام المركزية الادارية ضرورة عند نشأة الدول على أساس ديموقراطي وإلغاء أنظمة الاقطاع ، لأن هذا النظام يقوي السلطة العامة ، ويساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية ، ويجعل الحكومة المركزية مشرفة على المرافق العامة في جميع الأقاليم ، مما يؤدي الى العدالة ومساواة الافراد في الدولة كلها أمام خدماتها .  
فهو ضرورة لكل دولة حديثة . ولكن جعل النظام الاداري كله مركزياً في الدولة في غير الدول الناشئة أو الخارجة عن نظام الاقطاع أو البعيدة عن الأنظمة الديموقراطية فأمر

مبالغ فيه ، لأنه يهمل تماماً المرافق الاقليمية والمصالح المحلية .

وان قيل ان النظام المركزي يؤدي الى تنظيم الجيش تنظيمياً مركزياً قوياً ، أجبنا فوراً ان الدفاع الوطني والقضاء والتشريع ؛ حتى في الدول الآخذة بالنظام اللامركزي ، تستثنيها من هذا النظام ، وتجعل هذه المرافق مركزية في العاصمة لتأمين وحدة التشريع ووحدة القضاء أو وحدة الجيش في اقليم الدولة جميعها . فنظام المركزية يظهر طواعية في كل دولة ناشئة . وبعد ان تركز جميع الصلاحيات في ايدي الدولة ويثبت فيها السلطان السياسي ، يرتسم اتجاه جديد نحو نظام يخفف من اختصاصات السلطة المركزية وهو نظام اللامركزية الادارية .

ما هو اذاً نظام اللامركزية الادارية وكيف يتحقق ؟  
إن نظام اللامركزية الادارية ، ايتها السيدات والسادة ، على نقيض النظام السابق ، فهو أسلوب من أساليب الادارة من مقتضاه توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية تباشر سلطتها بهذا الصدد في النطاق المرسوم لها تحت رقابة الدولة . فقوام نظام المركزية توحيد المصالح المختلفة وخضوعها لهيئة واحدة ، والموظفون الموزعون في أنحاء البلاد يعتبرون أداة تنفيذ للأوامر التي يتلقونها من السلطة المركزية ، بينما نظام اللامركزية يكثر من عدد الوحدات الادارية ،

وبعبارة أخرى لا يوجد في نظام المركزية إلا شخصية قانونية واحدة هي شخصيه الدولة . وليست المحافظات والقائمقاميات والقرى والمؤسسات العامة إلا جزءاً من هذه الشخصية ، أما اللامركزية فتوجد مصالح مستقلة وتنشئ أشخاصاً عامة جديدة ، لكل منها ذمة مالية عامة مستقلة وكيان قانوني مستقل .

وهذه الوحدات الادارية تديرها هيئاتها المختصة بها ولا تعينها الادارة المركزية ، إنما تتألف أساساً من أعضاء ينتخبهم سكان تلك الوحدات ، وتحدد لها اختصاصات تباشر سلطاتها في حدودها ، وبأساليب قد تكون متميزة فيما يتعلق بكل هيئة . على أن الهيئات المحلية تخضع في مباشرة اختصاصاتها لرقابة من الدولة يختلف مداها شدة أو ضعفاً ، بحيث لا تستقل عن اشراف السلطة المركزية استقلالاً تاماً . نعيد القول هنا انها السادة ان الغاية من بحثنا في هذه الأمسية هي اللامركزية الادارية لا اللامركزية السياسية ، فاللامركزية الادارية ، اسلوب من أساليب الادارة ، واللامركزية السياسية ، أسلوب من أساليب الحكم . ونجد اللامركزية السياسية في الدول التي تأخذ بنظام الاتحاد الفيدرالي ، والتي تتألف من عدة من الدويلات بحيث تستقل كل من هذه الاخيرة باختصاصاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ويكون لها دستور خاص . ومن أمثلة الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية السياسية ،



أميركا الشمالية ، وسويسرا ، واندونيسيا ، والباكستان ؛  
وغيرها . أما اللامركزية الادارية فلا تمس سيادة الدولة  
أو وحدتها فلا يمتد توزيع الصلاحيات الى وظيفتي سن  
القانون والقضاء ، فتبقى هاتان الوظيفتان من اختصاص  
السلطة المركزية بالنسبة لجميع أجزاء الدولة إنما يقتصر  
التوزيع على تنفيذ القانون ، أي على الشؤون الادارية  
وحدها . ولا يغيب عن البال أن الشؤون الادارية التي  
تمارسها الهيئات المحلية فأنها لا تمارس منها إلا الصلاحيات  
التي تحددها لها السلطة المركزية ، وفي كثير منها تحتاج  
إلى تصديق هذه السلطة ، كما أنها أخيراً تخضع لرقابتها  
الادارية .

هل للامركزية من فوائد ؟ نعم ، للامركزية  
فضائل أهمها :

١ - إنها نظام تقتضيه ديموقراطية العصر الحديث ،  
فالديموقراطية كما هو معروف ، معناها تولى الشعب أموره  
بنفسه ، ولما كان الشعب يتولى أمور التشريع بنفسه بواسطة  
ممثليه في النظام البرلماني ، وجب أن يتولى امر الادارة  
بواسطة الهيئات اللامركزية المنتخبة ، فاللامركزية هي النظام  
الذي يحقق الحكم الديموقراطي .

٢ - اللامركزية تربي العناصر اللازمة لنجاح الحكم  
الديموقراطي ، فيفضل الانتخابات القروية والبلدية والاقليمية  
يتعود الناخبون معالجة الشؤون العامة ، وبذلك يصبح الناخب

البسيط قادراً على اداء وظيفته الوطنية كناخب برلماني على أكمل وجه بعد ان تدرب في ظل النظام اللامركزي على ما يؤهله للقيام بهذا الواجب الوطني .

٣ - اللامركزية أكثر إرضاء للشعور القومي ، كما أنها تجعل الوظيفة الإدارية في الاقاليم والبلدان أكثر اتفاقاً مع ميول الافراد ورغباتهم ، إذ أنها وليدة رغبات أعضاء منتخبين من بينهم ، وإذا كانت المركزية تكفل وجود إدارة حسنة ، فاللامركزية تحقق للشعب الشعور بالحرية السياسية والادارية .

٤ - النظام اللامركزي أعدل من حيث توزيع الضرائب إذ ينحصر قدراً من الضرائب المحلية لخدمة القرية أو البلدة أو الاقليم ، وفي ذلك عدالة لا تتوفر عادة في ظل النظام المركزي حيث تجمع الأموال من أجزاء الدولة كافة لينفق معظمها على المدن الكبيرة والعواصم .

٥ - اللامركزية اجراً على الاصلاح من النظام المركزي ، فالموظف في النظام الاخير لا يقدم على الاصلاحات الجديدة خوفاً الفشل والمسؤولية فيقع بالنظام القائم . واهيئات المحلية في النظام اللامركزي تحرص على نجاح المشروعات والاعمال التي يعهد اليها بها بعكس الموظفين في النظام المركزي ، إذ انهم يتجنبون هذه المشروعات خشية التبعة .

٦ - ان النظام اللامركزي بالاضافة الى ما تقدم يؤدي

الى تخفيف عبء الاعمال عن السلطة المركزية ، وبذلك لا تترآم الاعمال وتتعطل بل تنجز بسرعة ، والفضل في ذلك الى اللامركزية .

٧ - ان اللامركزية كما يقول العلامة « ولان » هي خطوة واسعة للديموقراطية ونتيجة لازمة لمبدأ السيادة الشعبية ، وهي ألزم للدولة ذات الحكومة الديموقراطية ، ولا يوجد أقرب الى حكم الاستبداد الفردي المطلق من النظام الديموقراطي المركز .

وقال العلامة « تو كفل » ان النظم المحلية مفيدة لكل الشعوب ، وليس من هذه الشعوب من هو أحوج الى هذه النظم من الدولة ذات النظام الديموقراطي رغم محاسن نظام اللامركزية فانه لم يخل من النقد ، قالوا :

اولا - ان النظام اللامركزي ينال من الوحدة الادارية في البلاد ، ويرد على هذا العيب فوراً بان النظام اللامركزي لا يؤخذ به إلا كاستثناء فقط الى جانب الأصل وهو المركزية التي تبقى قائمة بالنسبة الى المرافق الوطنية كلها ، ومن جهة ثانية فان الحكومة بنفسها هي تمنح الصلاحيات الى المرافق المحلية والمصلحية ، وهي لها رقابة دائمة على الهيئات المستقلة اثناء مباشرتها لاختصاصها المحدد ، ويطلق عليها اسم الرقابة الادارية أو الوصاية الإدارية ، لذلك يتوجب اهمال هذا النقد لعدم صحته .

٢ - قالوا : إن الاسراف في اللامركزية يخلق مجالاً

للتناوب والتنافر بين الهيئات المستقلة ، ويرد على هذا الطعن بأن التنافس ما كان يوماً إلا مجلبة وداعية للخير ، وهو الذي يبعث في الإدارات المحلية الحياة ، فلا يستقيم هذا العيب في نظرنا :

٣ - قالوا أيضاً : ان الهيئات اللامركزية أقل مهارة وأكثر اسرافاً من الحكومة المركزية .

ان هذا العيب ظاهري فأننا نرى ان الهيئات المحلية تستعين دائماً بالأعضاء الفنيين الأكفاء وبالموظفين القادرين كما هو مشاهد في المجالس البلدية والمرافق العامة التي تدار عن طريق اللامركزية .

٤ - قالوا أيضاً وايضاً وقد يكون لهذا النقد نصيب من الصحة ازدياد روح اللامركزية يؤدي الى تقديم الافراد لمصالحهم المحلية والخاصة على الصالح العام .

هذا النقد لا يتناول الاسلوب وانما تناول القائمين على ادارة شؤون اللامركزية ، ويكن الاقلال منه بممارسة سلطة الرقابة الادارية كما أشرنا .

وفي رأينا ان هنالك مرافق عامة قومية ، ومرافق عامة اقليمية ، ومرافق عامة بلدية . فالمرافق العامة القومية S. Généaux هي التي يشمل نشاطها الدولة كلها ، بحيث يستفيد منها اكبر عدد ممكن ، ولهذا نرى ان يترك للدولة حق الاشراف عليها حتى تحقق الاستفادة منها على اكمل

وجه كمرافق الدفاع الوطني ، والبرق والبريد ، والتليفون ،  
والجهازك .

اما المرافق الإقليمية او البلدية فهي التي يقتصر نشاطها  
على جزء محدد من الدولة كمدينة او قرية كالنقل في  
داخل المدينة ، وتوزيع المياه والكهرباء فيها فأن المصلحة  
توجب ان يترك امر المرافق الإقليمية والبلدية للاقليم او  
البلدة التي يعينها الأمر ، لأنها ادرى لحاجتها ، ولهذا نرى  
ان الذي يتولى انشاء وادارة هذه المرافق الاقليمية والبلدية  
في البلاد التي تأخذ بنظام اللامر كزية الادارية ، هي الهيئات  
المحلية المنتخبة ، والمثلة بسكان هذه الوحدات كمجالس  
المحافظة والبلدية في لبنان ، أما حيث لا توجد مجالس بلدية ،  
فأن السلطة المركزية هي التي تقوم بأعباء هذه المرافق  
الإقليمية .

وقد قلنا ان استقلال الهيئات اللامر كزية بالأشراف على  
المرافق العامة الإقليمية ليس مطلقاً بل يخضع بالنهاية لنوع  
من الرقابة تجريه السلطات المركزية بمقتضى ما لها من حق  
الوصاية او الرقابة الادارية .

وهناك ناحية اخرى هو ان التمييز بين المرافق العامة  
والمرافق العامة الاقليمية له فائدة قصوى لا سيما فيما يتعلق  
بالمسؤولية عن الافعال الضارة ، فأذا كان السبب في  
المسؤولية مرفقاً عاماً قومياً كمرفق الدفاع او الشرطة مثلاً ،  
فأن المسؤولية تنصب على عاتق السلطات المركزية . اما اذا

كان المرفق اقليمياً او بلدياً ، فإن المسؤولية تتحملها البلدية او المحافظة . يفهم ايها السادة من بحثنا هذا ان اللامركزية الادارية الإقليمية تقتضي ان تحمل هيئات ادارية محلية محل الممثلين المحليين للسلطة المركزية في ادارة بعض المرافق العامة، وفي هذه الحالة تبقى تلك المرافق خاضعة للسلطات الادارية المحلية بنفس القدر الذي كانت تخضع له، لو انها بقيت من اختصاص السلطة المركزية او ممثليها المحليين .

هل هنالك لامركزية غير اللامركزية الادارية الإقليمية  
**Décentralisation Territoriale** ؟ نعم هنالك نوع من  
**Décentralisation par services** (او المصلحة) لامركزية المرفق  
ماذا يعني هذا الاخير ؟

انه يعني منح شيء من الاستقلال للمرفق العام نفسه بازاء السلطات الادارية ، فيكون للهيئات الادارية المضطلة بهذا المرفق العام قسط من الاستقلال بازاء السلطات الادارية العليا ، والاستقلال الذي يمنح لأحدى المصالح تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الادارية المرفقيه ( او المصلحية ) يجوز ان يكون في علاقة هذه المصلحة بالسلطة الادارية المركزية ، كما يجوز ان تكون مستقلة في علاقتها بالهيئات الادارية المحلية .

وتحقق لامركزية المرفق بأتباع اسلوب « المؤسسة العامة »  
« فالمؤسسة العامة » عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية ليتحقق له قدر

كبير من الأستقلال يساعده على تحقيق اهدافه ، ولهذا تعتبر الادارة عن طريق المؤسسة العامة نوعاً من اللامركزية ، يطلق عليه علماء الادارة اسم لامركزية المرفق مقابلة للنوع الآخر من اللامركزية وهي اللامركزية الاقليمية ، ومتى تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية نال استقلالاً كبيراً في مباشرة شؤونه، كما نلاحظ اليوم في مرفق الليطاني ، وكما لاحظناه سابقاً في مصلحة التعمير ، فتكون له ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة، بحيث يستقل بأيراداته ومصروفاته، وترفع عليه الدعاوى، ويكون له حق الأذعاء، ويتحمل وحده المسؤولية عن افعاله الضارة ، ويعتبر موظفوه موظفين عموميين ، غير أنهم يكونون مستقلين عن موظفي الدولة، ويجوز ان توضع لهم أنظمة خاصة بهم تختلف عن الأنظمة المتبعة بالنسبة لبقية موظفي الدولة، وهذا الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة مقيد ببندين :

أ - قيد التخصص لأن المؤسسات العامة تنشأ لتحقيق اغراض محددة ، ليس لها ان تخرج عليها .

ب - خضوع المؤسسات العامة للوصاية الادارية ، فاستقلال المؤسسة العامة ليس مطلقاً ، ولكن تمارس الادارة العامة عليها رقابة من نوع رقابتها على الهيئات المحلية كي لا تخرج المؤسسة من قانون انشائها .

بعد هذا البيان ايها السادة لأنواع اللامركزية الادارية ، والمرفقية ، يبقى علينا نوع آخر يطلق عليه اسم « عدم

التركيز الإداري» أو توسيع الاختصاص Deconcentration فما الفرق بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري؟ أو توسيع الاختصاص؟

إن عدم التركيز الإداري Deconcentration هو تدبير تلجأ إليه الإدارة المركزية في سبيل التخفيف عن الرؤساء في العاصمة بتوسيع صلاحيات ممثليها في الأقاليم، بمنحهم سلطة البت في بعض المسائل دون الرجوع إليها بشأنها كان ينقل الوزير مثلاً جزءاً من اختصاصاته إلى المحافظ، ومنحه سلطة البت نهائياً في موضوعات معينة، لأنه ليس من الميسور دائماً أن يتولى موظفو السلطة المركزية المقيمون في العاصمة إدارة المصالح العامة الوطنية الموجودة في الملحقات، بل لا بد أن يكون لهم ممثلون في هذه الأقاليم يضطلعون بجزء من المهام، وذلك عن طريق ممارسة اختصاصات تحدد لهم.

إن هذا الأسلوب أيها السادة لا يمكن اعتباره «لامركزية إدارية»، إنما هو عدم تركيز إداري أو توسيع اختصاص. لأن المحافظ في المثل الذي ذكرناه لا يعدو أن يكون ممثلاً للوزير ونائباً عنه، وهو في الواقع بعيد كل البعد عن اللامركزية، بل هو مظهر من مظاهر المركزية، ومع ذلك فإن هذه الطريقة لا تخلو من فوائد جمّة. فمن شأنها توفير كثير من الإجراءات الإدارية، وتسهيل كثير من التعقيدات العملية، كما أن ممثلي السلطة المركزية لدى الهيئات الإدارية



المحلية تنشأ فيهم روح الدفاع عن المصالح المحلية وحمايتها،  
وان هذا النظام اثبت في كثير من الدول التي اخذت به،  
انه يعتبر تمهيداً وخطوة نحو الأخذ بنظام اللامركزية. فأن  
نقل الاختصاصات الادارية بعد ذلك من يد ممثل الادارة  
المركزية الى يد الهيئة الادارية المحلية ايسر من نقلها من  
يد صاحب هذه الادارة المركزية نفسه الى الهيئات الادارية  
المحلية .

ما هي الأركان التي تقوم عليها اللامركزية الادارية  
الأقليمية ؟

اذا نظرنا اليها السادة الى ما قدمناه عن اللامركزية،  
اتضح لنا ان اللامركزية لا بد لقيامها من اركان ثلاثة :  
أ - مصالح محلية ، فالى جانب الحاجات القومية العامة  
التي تتعلق بالدولة كلها تنشأ حاجات محلية توجد رابطة  
بين مصالح سكان اقليم معين ، ولا يرجع الى الهيئات  
المحلية لتقرير المصالح المحلية، انما السلطة المركزية هي التي  
تقرر ذلك عن طريق التشريع الذي يحدد للهيئات المحلية  
المصالح التي تباشر فيها اختصاصاتها ، والتحديد يكون اما  
بالنص عليه في القانون نصاً دقيقاً محدداً ، واما ان يكون  
النص التشريعي عاماً مطلقاً تذكر فيه ان اختصاص تلك  
الهيئات يشمل المسائل التي تتم بطابع المصلحة المحلية سواء  
اكانت كل المسائل او بعضها .

وقد اتبع لبنان الطريقة الأولى كما يعلم من الاطلاع

على نص المادتين ٦٥ و ٦٦ من قانون البلديات الصادر  
بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ بتاريخ ١٠ ك ١ سنة ١٩٥٤  
والمادتين ٤٢ و ٤٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١ الصادر  
في ٢٩ كانون الاول سنة ١٩٥٤ فيما يتعلق بمجلس  
القائمقامية والمحافطة .

ب - سلطات محلية : ويشترط في السلطات المنوطة  
بها ادارة شؤون الاقليم ان تكون من هذا الاقليم نفسه .  
على انه لا يكفي ان تعين السلطة المركزية اشخاصاً من  
الأقليم حتى تصبح الادارة لامركزية ، انما ينبغي ان يتولى  
سكان الاقليم اختيارهم ، ويكون ذلك عن طريق  
الانتخاب .

ج - رقابة او وصاية ادارية : وهذه الرقابة تستعملها  
السلطة المركزية على الهيئات المحلية اللامركزية نفسها بأن  
تحتفظ الحكومة لنفسها بسلطة تأديبية نحو الاعضاء او  
بايقافها او حلها المجلس المنتخب للهيئة اللامركزية . فمثلا  
نرى بالمادة ٣٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥ نصاً يقول :  
ان كل عضو لم تتوفر فيه او لم تعد تتوفر فيه الشروط  
القانونية يقال حكماً بقرار معادل من المحافظ حتى اعلامه  
برأته . وفي المادة ٣٨ منه نص صريح يجيز حل المجلس  
البلدي بمرسوم اذا تجاوز حدود صلاحياته ، او لم يقم بواجباته ،  
او فقد اكثرية اعضائه ، وعند حل البلدية بسبب تجاوز  
حدود الصلاحية ، او عدم القيام بالواجب تعين لجنة لاكمال

مدة المجلس البلدي ، وعند الحل بسبب فقدان الاكثريّة  
او الغاء الانتخاب يعاد الانتخاب .  
وهناك رقابة على اعمال تلك الهيئات المحلية اللامركزية  
من مظاهرها اشتراط اذن سابق لهذه الاعمال او تصديق  
لاحق عليها، كذلك الحق في ايقاف او ابطال قرارات تلك  
الهيئات وهذه رقابة على الاعمال الايجابية. على ان الرقابة  
قد تمتد ايضاً الى الاعمال السلبية. فإذا كان استقلال الهيئات  
المحلية يتضمن حقها في الامتناع عن القيام بأعمال، الا ان  
تقرير هذا الحق لا ينبغي ان يؤدي الى ان يعرض المرافق  
الجوهرية لخطر اهمال الهيئة اللامركزية او توانيها ، ولذلك  
فان الحكومة تزود عادة بالوسائل الفعالة التي تتيح لها  
حسن سير هذه المرافق على الوجه الذي تراه ضرورياً، ويتم  
هذا بان تحل الحكومة محل الهيئة اللامركزية في اداء العمل  
الذي امتنعت عنه او اهملت فيه، ومن ذلك حق السلطة  
المركزية بادراج المبالغ اللازمة لأبواب معينة نص عليها  
القانون في ميزانيات المجالس المحلية .

ومن جملة الرقابة الادارية غير المباشرة فرض الإدارة  
المركزية بالنسبة لبعض المشروعات التي تنشئها الهيئات  
المحلية نماذج معينة للدفر الشروط تقيد بها السلطات المحلية.  
وفي المجال العملي في لبنان اشارت المادة ٦٥ من المرسوم  
الاشتراعي رقم ٥ السابق بيانه الى القرارات التي لا تنفذ  
الا بعد مصادقة القائم مقام، وشارت الفقرة الاولى من المادة

٦٦ منه الى القرارات التي لا تكون نافذة الا بعد موافقة المحافظ، وشارت الفقرة الثانية من المادة نفسها الى القرارات التي لا تكون نافذة الا بعد موافقة وزير الداخلية .  
وتقرير الالغاء يكون عفواً او بناء على طلب ذوي العلاقة بمهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ لصق القرار .  
ايتها السيدات والسادة :

ان الرقابة الادارية على اعمال الهيئات المحلية يجب ان تكون عقيدة ذات حدود لا تغطي على حق السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، وهذه الرقابة مقيدة بقيود مستمدة من استقلال الهيئات المحلية اللامركزية ، وهذا هو الفارق الجوهرى الاساسى بين الرقابة الادارية في اللامركزية والسلطة الرئاسية في المركزية ، فالأصل في الادارة المركزية ان السلطة الرئاسية تسري على جميع المرؤوسين وعلى اعمالهم المرفقية ، فلادارة المركزية ان تصدر تعليمات الى مرؤوسيهما ، وان تعدل قراراتها وان تلغيها وان تحل محلهم في اتخاذ القرارات ، بينما الاصل في اللامركزية اهمية الشخص اللامركزي . ولا تباشر الرقابة اللامركزية الا بالقدر الذي ينص عليه القانون وفي الحدود التي بينها، كما اتضح لنا من الامثلة التي اوردناها قبلا .

هذا وان السلطة التقريرية معطاة مباشرة للهيئات المحلية حتى في الحالات التي تكون قراراتها خاضعة لتصديق السلطة المركزية ، فلا يجوز لموظفي هذه السلطة او لممثليها

لدى الهيئات اللامركزية ان يبدأوا هم باتخاذ القرار ، كما ان السلطة التي تباشر الرقابة على الهيئات اللامركزية لا تستطيع ان تصدر تعليمات الى هذه الهيئات ، وان لا تعدل قراراتها ، فأما ان تصدق على القرار برمته او لا تصدق عليه ، انما للسلطة المركزية استثناء ان تحل في بعض الحالات محل الهيئة المحلية في اتخاذ قرارات اهتمت هذه اتخاذها او امتنعت عن اتخاذها . ثم ان تصديق هيئة الرقابة الادارية على قرار الشخص اللامركزي لا يمنع هذا الشخص من العدول عن قراره حتى بعد تصديق هيئة الرقابة عليه .

واخيراً فعلى الرغم من تصديق السلطة المركزية فان الشخص اللامركزي هو وحده المسؤول عن اعماله وعن قراراته ، لأن القرار في الواقع كما يقول هوريو من صنع الشخص المستقل وما التصديق عليه الا مجرد ممانعة ، ثم ان قرارات الرقابة تعتبر قرارات ادارية . فانها تخضع الى اوجه المراجعة التي تخضع لها سائر القرارات الادارية ، فيمكن الالتجاء بشأنها الى طريق المراجعة الادارية ، ويكون ذلك بتقديم طلب الى من اصدر القرار او المراجعة لدى رئيسه ، كما يمكن الالتجاء الى طريق المراجعة القضائية ، وهذا اهم فارق يميز الرقابة الادارية في نظام اللامركزية عن الرئاسة الادارية في نظام المركزية .

توزيع سلطة الرقابة الادارية :

الرقابة الادارية تباشرها في الاصل الوزارات في العاصمة  
اي السلطة المركزية، الا انه يصح ان يعطى قسط منها ولو  
استثناء لبعض موظفي الحكومة المركزية في الاقليم كما  
شاهدنا ذلك في الرقابة التي يقوم بها القائم مقام او المحافظ  
على اعمال المجلس البلدي .

بعد هذا البيان تحسن الاشارة اليها السيدات والسادة الى  
ابداء الرأي الصريح الجازم في المفاضلة بالنسبة الى لبنان  
بين المركزية الادارية واللامركزية فنقول :

لقد وضحنا بأسهاب مزايا ومساويء كل من النظامين  
المركزي واللامركزي ، واذا دققنا النظر لوجدنا لكل من  
النظامين حسنات على انه ليس بالنسبة الى الحسنات التي  
يستند اليها في المفاضلة بين النظامين ، بل ان التفضيل في  
نظرنا يجب ان يبنى على اساس موافقة النظام للهيئة التي  
يعمل بها فيها، وعلى هدى تجارب الدول التي سبقتنا في  
هذا المضمار يمكننا القول :

١ - ان المرافق التي تهتم الاقليم او البلدة كمرفق  
الكهرباء ، او توزيع المياه يجب ان تطبق بشأنها النظم  
اللامركزية ، ولا يضير ان يكون بعض اعضاء هذه المرافق  
معينين تعييناً، فأن هذا لا ينفي عن النظام صفة اللامركزية،  
طالما ان اغلبية الاعضاء عينوا بطريق الانتخاب .

ويقاس على ذلك المرافق التي تحتاج الى رقابة دائمة  
دقيقة لا تيسر عادة للادارة المركزية كمرفق الصحة العامة.

كذلك يعتبر النظام اللامركزي افضل في المرافق التي يلحقها الضرر اذا توحدت كمرفق النقل المحلي .

٢ - هنالك بعض مرافق لا يمكن اتباع النظام اللامركزي بشأنها ، فمرفقاً التشريع والقضاء يجب ان يظلا في يد السلطة المركزية، وكذلك الامر بالنسبة لمرفق الدفاع الوطني، فمثل هذه المرافق تتطلب انسجاماً وتوحيداً. وقس على ذلك مرفق البريد والبرق والتليفون .

٣ - تحديد المرافق التي تدار مركزياً وتلك التي تدار محلياً او بواسطة المؤسسات العامة المستقلة، فيؤخذ بالنسبة لهذه الاخيرة بالنظام اللامركزي اذا كانت الاداة الادارية لا تصلح لها ، وفي مقدمة هذه المرافق التي تتميز بصيغتها التجارية او الصناعية .

٤ - تعزيز نظام عدم التمرکز او توسيع الاختصاص بمنح ممثلي السلطة المركزية صلاحيات الوزير في الامور التي مجال التأخر فيها يلحق اذى بأرباب العلاقة على غرار ما ورد بالمرسوم الاشراعي رقم ١١ الصادر بتاريخ ٢٩ كانون الاول سنة ١٩٥٤ . فقد نصت المادة ١٠ بأن المحافظ يمارس بالاضافة الى صلاحياته القانونية الصلاحيات التي توكلها اليه الوزارات ، وله ايضاً في الظروف الطارئة ان يقوم بالمهام التي لا تدخل في صلاحيات اية سلطة اخرى . وقد نصت المادة ٢٦ بصورة صريحة من الدستور نفسه فيما يتعلق بعدم التمرکز بما يلي :

يمارس المحافظ الصلاحيات المعطاة لوزير الداخلية في  
قانون المختارين ما عدا دعوة الناخبين والصلاحيات المعطاة  
لوزير الزراعة ، بموجب قانون الغابات وذلك فيما يخص :  
أ - اجازات استثمار الغابات المشاعية ، وتحديد  
شروط هذا الاستثمار باستثناء الكشف الفني ...

ب - اجازات استثمار الغابات التي يملكها الافراد .  
هـ - مراعاة التخصص بالموظفين الذين يمارسون  
الادارتين المركزية واللامركزية ، وكفالة الاستقرار لهم  
وتمتعهم بمصانات قضائية خاصة تكفل حماية تصرفاتهم  
القانونية .

اننا ايها السيدات واهي السادة اذا فعلنا ذلك جمعنا  
محاسن اللامركزية والمركزية ، وتوسيع الاختصاص .  
وبهذا القدر كفاية والسلام



## تعليق عضو الجمعية الدكتور بطرس زيادة على محاضرة الاستاذ يكن

سيداتي وسادتي

يطيب لي بعد ما استمعنا الى المحاضرة القيمة التي القاها  
حضرة الرئيس زهدي يكن ، أن أشكره باسمكم على  
المجهود الكبير الذي قام به ، موفراً لنا معلومات مفيدة  
جداً تتناول موضوعاً شائكاً هو من الصعوبة بحيث لانستطيع  
ان نلم به في محاضرة وتعليق على محاضرة . ولما كان لا بد  
من التعليق على ما ورد في محاضرة الرئيس يكن ، فاني  
أود أن افتح باب النقاش على مصراعيه لأتناول الناحية  
العقائدية من الموضوع متمنياً في كل حال ، أن يشترك  
في النقاش أكبر عدد منكم لنفيد ونستفيد . واستأذنكم أن  
اتجاوز في هذا المركزية واللامركزية الى اسسها الفلسفية  
والسياسية ، لأن تفهم هذه الاسس واجب في نظري  
للاحاطة بالموضوع احاطة شاملة .  
بين اساتذة الستاتولوجية جدل عقائدي حول تحديد

اللامركزية وماهيتها ، يختلف بين مدرسة ومدرسة وبين  
عالم وعالم . إذ أن اللامركزية تتعلق مباشرة بأساس الدولة  
وتأتي أصلاً في التحديد الذي يعطيه كل عالم عن الدولة  
نفسها . وهكذا نرى أن علماء الحق العام الحديث ينقسمون  
الى مدرستين : الاولى ، هي المدرسة الحديثة التي يتزعمها  
في فرنسا العالم « ميشود » والتي لا تعترف إلا بسلطة  
مطلقة واحدة ، هي سلطة الدولة . وتتلاقى على هذا  
الصعيد بالمدرسة الالمانية المعروفة بكومبتنيس كومبتنيس  
**Kompetenz - Kompetenz** ( أي الدولة سلطة السلطة ) .  
ويجيب العالم الشهير « كلسن Kelsen » ، فيقوي دعائم  
هذه النظرية ويشبها بصورة نهائية في مؤلفه  
« **The general theory of law** » ، هذا الكتاب الذي لا يقل  
شهرة عن صاحبه . كما أن العلماء الايطاليين يجمعون على  
اعتبار الدولة مصدر كل سلطة . واللامركزية بنظر هؤلاء  
العلماء هي كل ما تهبه الدولة من حقوق وامتيازات للجماعات  
والنقابات والافراد بغية تنظيمهم تنظيمياً علمياً سليماً ،  
يؤمن لهم الازدهار والتقدم وينمي شخصيتهم بحيث تصبح  
قادرة على تحقيق أهدافها .  
أما المدرسة الثانية فهي التي ترفض القبول بمبدأ «سلطة  
الدولة المطلقة » لأنها تعتبر ان للجماعات والنقابات والافراد  
امتيازات وحقوقاً طبيعية خاصة مستقلة ، تولد مع ولادة

الجامعات والافراد ولا تزول إلا بزوالها . ويقول موراس :  
« إن كل نظرية تريد أن تجعل من الدولة ، صاحبة حقوق  
تتصرف بها كيفما تشاء وتوزعها وفقاً لرغباتها ، تسقط إذا  
عدنا الى التاريخ ، أو حكمنا المنطق ، لأن المجتمعات  
الروحية والزمنية قد سبقت تكوين الدولة ولها منذ البدء  
حقوق طبيعية لا يمكن اغفالها . » ويعني هذا في نظره أن  
اللامركزية إن هي إلا الاعتراف الصريح من قبل الدولة  
بمقوق وامتيازات الجماعات والنقابات والافراد ، واحترامها  
أحتراماً كلياً . ولنحاول الآن أن نتوسع ولو بعض الشيء  
في تفهم النظريتين .

تقول المدرسة الاولى : إن اللامركزية هي منح الجماعات  
والافراد ، امتيازات وحقوقاً من قبل الدولة . وتقول  
المدرسة الثانية : ان اللامركزية ليست منح حقوق وامتيازات  
للافراد والجماعات ، بل هي الاعتراف الصريح من قبل  
الدولة بتلك الحقوق والامتيازات الطبيعية التي ولدت مع  
ولادة الافراد والجماعات . وهنا نصل بالبحث الى النقطة  
الاساسية التي يركز عليها موضوعنا ، أي ما هي الحقول  
التي يجب أن تتركها الدولة للجماعات والافراد، وما هي  
الحقول التي يجب أن تظل خاضعة لسلطة الدولة المطلقة  
دون أن يشاركها في ذلك أحد ؟ إن الجواب على هذه  
الاسئلة صعب لأن الحقول متشابكة وفي تفاعل مستمر ،

فالدولة تحتاج الى الجماعات والافراد لتؤمن استمرارها وبقاءها كدولة . والجماعات والافراد هم بحاجة الى حماية الدولة . وفي اعتقادي الشخصي ، انه يجب أن نترك للدولة جميع الامور التي تتعلق بالمصلحة العامة وتهم المجتمع بكليته، وأن نترك للافراد والجماعات كل ما يتعلق بأهدافهم ومستقبلهم وحياتهم الخاصة، شرط أن لا يتنافى ذلك مع أهداف الدولة ومستقبلها وديمومتها . ويؤيد ما اذهب اليه قول لوفير Le Fur : « إن حل قضية العلاقات بين الدولة والجماعات يعود الى الاعتراف بالحقوق والواجبات لكل منها اعترافاً متبادلاً يؤدي بالنتيجة الى تركيز الاستقرار والطمأنينة في الداخل . اما في حال فشل السلطة باخضاع الجماعات التي تحكم ، فلا يبقى سوى احدى الوسيلتين القائلتين : بالديكتاتورية أو بالثورة ، وغالباً ما تستدعي الواحدة منهن الاخرى .

\*\*\*

بعد هذه المقدمة ، ننتقل معاً الى استعراض ودراسة ما جاء في صلب محاضرة الرئيس يكن الذي توفى في تحليل نظامي اللامركزية والمركزية مبيناً مساويء ومزايا كل منها ، داعياً في النهاية الى تحقيق اللامركزية الادارية في لبنان . فحول هذا الاقتراح ابدى الملاحظات التالية :

أولاً : هناك اعتقاد سائد بأن اللامركزية ، هي مصدر كل خير ، والمركزية هي أساس كل فساد . والأولى بنا أن لا نعتبر هذا الرأي حقيقة مطلقة . إذ أن اللامركزية والمركزية ، كما بيّن ذلك الرئيس يكن ، هما صورتان لفكرة واحدة ، ولكل منهما مركزها الخاص في أي نظام سياسي واجتماعي . فلا يمكن إذاً أن يعزى كل فساد الى المركزية . كما أن اللامركزية ، إذا تمت على أسس فاسدة تؤدي بالنتيجة الى انهيار الدولة واضمحلالها . إن اتباع المركزية واللامركزية في بلد ما يعود بالدرجة الاولى الى تقاليد الشعب واخلاق الحكام وحكمة المسؤولين ، كما يعود أيضاً الى الاساليب المتبعة في فرض الحكم وكيفية ممارسته . وهذا ما يشجعنا على القول بأنه قد تتوفر شروط ملائمة لأحد النظامين في بلد من البلدان وتنجح المحاولة ، كما ان نفس الشروط قد تقف حاجزاً منيعاً في وجه ذات النظام في بلد آخر وتحويل دون تحقيقه . الامر الذي حمل العالم De Villeneuve على القول : « قبل اعتماد هذا النظام أو ذاك يجب دراسة أوضاع وأحوال كل بلد على حدة ، لأن اللامركزية أو المركزية يمكنها أن تكون اداة اصلاح او اداة افساد ، إذ يعود ذلك الى الاساليب المتبعة والى المفهوم الذي يعطى لكل منهما . »

ثانياً: ان اختيار اللامركزية الادارية ببلدان ، يتطلب

شروطاً أساسياً ، ألا وهو تحقيق مركزية سياسية ، أي  
بعبارة أخرى يجب تقوية الجهاز الحكومي في الشؤون التي  
تهم مجموع الأمة ، وتتعلق بسلامة الوطن ، كشؤون  
الدفاع والامن والمال والدبلوماسية والتوجيه السياسي ، كي  
نتوصل بعدئذ الى تركيز تنظيم يقوم على أسس لا مركزية  
تتجاوب ورغبات أبناء لبنان .

والآن وقد استعرضنا جميع هذه النظريات نتساءل :

أي نظام نفضل اعتماده في لبنان ، اللامركزية الادارية أم  
المركزية ؟ باستطاعتي أن اجيب فوراً بدون تردد ، على  
هذا السؤال ، ان اللامركزية الادارية هي الافضل بالنسبة  
للبنان . واقترح تحقيقها وأتمنى اعتمادها في أقرب وقت  
ممكن ، وهنا أتلاقى والرئيس يكن في مخططه الذي رسمه  
لنا ، وفي توصياته التي جعلها من صلب محاضراته ، مع  
العلم أن عميد جامعة تولوز «ديبون وايت» دافع بحماسة  
عن المركزية الادارية التي يعتبرها الوسيلة الوحيدة لتصرف  
الاعمال بعدل وانصاف وبروح بعيدة عن كل عامل محلي  
يتأثر به في كثير من الأحيان عملاء الدولة وموظفيها  
المحليون . وفي اعتقادي أن الإبقاء على المركزية الادارية  
في لبنان ، أو اعتمادها يجعل من الدولة جسماً غليظاً يزعج  
المواطنين فيضغط على شخصيتهم ، ويحد من حرياتهم

فتصبح الدولة عندئذ كالصياد الذي يذهب الى الصيد  
متسلحاً بمدفع بدلاً من البندقية فلا يصطاد شيئاً .  
ويبدو لنا في المجالات الاجتماعية بوضوح ضرر نظام  
المركزية الاجتماعية ، وخاصة فيما يتعلق بالتعليم والتربية  
والمواصلات وغيرها من النواحي المتعددة التي تتعلق مباشرة  
بحياة الامة . إذ ان هذا النظام يفرض على الامة في هذه  
المجالات تفكيراً واحداً يؤدي بالنهاية الى توغل روح  
العنصرية البغيضة، ولنا في النازية أو الاشتراكية الوطنية اكبر  
دليل على صحة ما نقول .

أيها السادة :

إذا أردنا أن يتم الاصلاح الحقيقي في لبنان ، وأن  
تتحول الدولة من جسم مشلول الى جسم سليم تتفجر في  
اعراقه حيوية وعافية ، وتمارس أعضاؤه كل أعضائه  
أعمالها بنشاط وعزم ، إذا أردنا أن نظهر لهذا الوطن وجهه  
الطبيعي ليظل بلد الحريات في الشرق ، بعيداً عن الثورات  
والهزات والفوضى ، يجب أن تعمل الدولة على توزيع  
الصلاحيات بينها وبين المؤسسات الأهلية ، كالجاعات  
والنقابات والافراد . ولكي يتم مثل هذا العمل من الضروري  
تحديد الحقوق التي يجب أن تتدخل فيها الدولة ، وتحديد  
الحقوق الاخرى التي يجب أن تترك ملكاً خاصاً للافراد  
والجاعات والنقابات يعمل فيها الجميع وفقاً لرغباتهم

وأهدافهم ، شرط أن لا تتعارض هذه الأهداف والرغبات مع مصلحة الدولة .  
أما توزيع الصلاحيات فيمكن أن يكون وفقاً للأسس التالية :

- ترك شؤون الفرد للفرد .
- وشؤون العائلة للعائلة .
- وشؤون المهنة لأصحاب المهن .
- وشؤون البلديات للبلديات .
- وشؤون الاقاليم للأقاليم .
- وشؤون الوطن للدولة .

كلمة أخيرة تنتج عن كل ما جاء في هذا التعليق :  
لا يمكن أن يتم أي اصلاح إلا في البلاد التي تعتمد على الديمقراطية كأساس للحكم ، أي في تلك التي تعترف بحرية الافراد والجماعات والاحزاب والنقابات وتحترمها احتراماً كلياً ، ولا يمكن أن يتم أي اصلاح أيضاً إلا على الاسس التي بينت ، هذا اذا أردنا ان لا تصبح النظم الديمقراطية في المستقبل مادة للتدريس لا غير . ونظرة خاطفة الى خريطة العالم تثبت صحة ما أقول .  
ان نصف العالم يزرح تحت حكم دكتاتوري بغض ، والنصف الآخر ، حيث لا تزال قائمة أنظمة ديمقراطية ، يتخبط في أزمت سياسية دورية وفي ثورات داخلية متتالية



حتى أن بعض الدول الأوروبية التي كانت بالإمس القريب  
حصن الديمقراطية المنيع ، تتأبها اليوم أزمات عنيفة تهدد  
كيانها بالانهيار ، فتتحول من أقصى الشمال الى أقصى  
اليمين ساعة وراء استقرار صعب المنال . وقد خلقت حالة  
عدم الاستقرار هذه في نفوس المواطنين نفوراً من الديمقراطية  
ومن النظم الديمقراطية ، ومن الحكم الديمقراطي أخشى  
أن يؤدي في النهاية ومع الزمن الى النفور من الوطن .



مهمات التنظيم الإداري

في البلاد الأخرى



# حركة الاصلاح الاداري في فرنسا

## للاستاذ القاضي يار داغر

ترجمتها عن الفرنسية  
معارنة امين صندوق الجمعية  
الآنسة سعاد طباره

كثر التحدث في فرنسا في السنوات الاخيرة عن  
الاصلاح الاداري . يتكلمون عنه في الصحف ويتكلمون  
عنه في البرامج الوزارية ، ولا أحد يعرف بالتمام ما هو  
المقصود بالاصلاح . وكان يقول « André Tardieu » :  
« عندما يريد رئيس وزارة ان يصفق له من على جميع  
المقاعد ، يكفيه أن يعلن عزمه على الاصلاح الاداري ، لان  
ما من أحد يدرك ما هو القصد من ذلك . » أجل ان  
الماخذ التي يمكن توجيهها للادارة الفرنسية هي عديدة ،  
بالرغم من أنها من أحسن ادارات العالم من جهة شعورها  
بالواجب المدني ، وتعلقها بتقاليدها والنخبة التي تتألف منها.  
ولم يكن « Anatole France » جاداً ، بل دفعته روح

النكته عندما تحدث في كتابه *L'île des Pingouins* واصفاً حالة موظف حكومة بقوله : « وقد صوابه ولو كان موظفاً في إدارة خاصة لشعر بذلك الجميع ، غير أن من من الأصعب بكثير ملاحظة الجنون والهذيان في إدارة أعمال الدولة ». إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة الفرنسية من أن تبدو رثة ، فضفاضة ، معقدة دونما منفعة ، وغير مهيأة لما يتطلبه العصر الحاضر من الفاعلية والانتاج ... فالإدارة في فرنسا جهاز ثقيل وبطيء ، يتقيد بشكليات ومتطلبات مزعجة ، يحاط بين السلطة والمحابة فضلاً عن أنه يرهق المكلف (f, l Delbezu Réflexions sur la

réforme administrative, *L'Evolution du droit Public* p. 157 )

ولكن على ماذا يجب أن ينطوي الإصلاح الإداري بالضبط لكي يجهز الدولة ، كما تمناه احد المنصرفين الى هذا الموضوع ، بإدارة تضمن لموظفيها الاستفادة من القوانين الاجتماعية وتعمل في الوقت ذاته بأقصى السرعة والفاعلية ، وبأقل ما يمكن من التكاليف ، وبأقل ما يمكن من الانزعاج والمعاملات بالنسبة للمواطنين .

( L. Mariani, *Les chemins de la réforme administrative*, p. 8 )

ويشدد البعض على ضرورة إعادة النظر في الاسس ، كإعادة تنظيم التقسيم الاقليمي للبلاد ، وإعادة التنظيم في توزيع السلطات بين الوزراء ، وقبل كل هذا إعادة تنظيم

الدوائر العامة ، هذه الخلايا التي تتألف منها الإدارة ،  
وذلك باعادة توزيع الاعمال والموظفين توزيعاً عقلاً بحيث  
لا تتشابك صلاحيات الدوائر ، ولا يوكل بالمهمة نفسها  
الى أكثر من دائرة واحدة ، وبحيث لا تبذل الجهود  
دون تنسيق ولا تتجه نحو أهداف متضاربة . ولاجل ذلك  
يجب أولاً إصلاح الخريطة العامة للإدارة ، ومن ثم إعادة  
النظر بتنظيم كل دائرة من الدوائر ، لكي تسير على نمط  
المؤسسات الخاصة ، أي أن تكون السلطة بيد رئيس  
يعاونه اركان حرب محدود العدد ، ويعمل تحت امرته  
مأمور التنفيذ من كتاب ومحترين ...

والبعض الآخر من الذين يريدون أن يلحقوا بعجلة  
التاريخ يشددون على وجوب إصلاح الأساليب المتبعة .  
ويرى هؤلاء انه يجب على الإدارة أن تشغل بنايات حديثة  
في مدينة إدارية واسعة ، وان تتألف من عدد قليل من  
الموظفين والكثير من الآلات . وهذا لا يعني ابدأ ، كما  
قد يخشاه البعض ، تحويل الإدارة الى معمل ، حيث  
يستبدل الضاربون على الآلة الكاتبة بالآلات التسجيل ، وحيث  
تستبدل الرسائل والمذكرات بدوران البطاقات الميكانيكية  
والمقصود بذلك هو الاستفادة بحكمة من تقدم العلم  
لجعل الإدارة عصرية ، هذه الإدارة التي تشكو كثيراً  
من تكديس الأوراق والانتظار الطويل ، ولاجل خلق جو  
جديد ، ولوضع حد بذلك للخسارة الكبيرة في المسادة.

والوقت والجهود الممثلة بمئات الألوف من الموظفين الذين  
يسيئون العمل لأنهم سيئو التنظيم والتجهيز .  
وهناك أخيراً جماعة ترغب في إصلاح الأشياء ، لان  
قيمة الإدارة ان هي بالنتيجة الاقيمة الاشخاص الذين يتولونها ،  
وقد قال Alain في كتابه « Politique : الإدارة بدون  
روح تنحدر الى بلاهة الآلة . »

إن الكثير من المآخذ تزول إذا كان في خدمة  
الإدارة اشخاص يجمعون بين الكفاءة وبين تعلقهم بمهمتهم  
وإيمانهم برسالتهم . غير ان ذلك يفترض ان الدولة تضمن  
لموظفيها مستوى حياة لائق ، وتوفر لهم أماناً ، يسمح  
لها أن تطلب منهم ما يطلبه صاحب المؤسسة الخاصة من  
موظفيه . أو ليست علة الإدارة الفرنسية الكبرى اليوم ،  
هي رغبة خيرة موظفيها بالتخلص من وظائفهم للعمل في  
الميدان الخاص ؟

هذه هي باعترادي التيسارات الكبيرة التي يشملها  
موضوع الإصلاح - وكدت أقول هذا الشعار الذي يطلق  
عليه اسم الإصلاح الإداري - والتي تتلاقى في أكثر من  
ناحية ، وتنتهي بالنتيجة الى غاية واحدة .  
وقد ذهب البعض لابتعد من ذلك ، فوضعوا تصميم  
الجهاز الذي يستطيع أن يقوم بهذا الإصلاح . فاقترح



Mariani مثلاً أن تنشأ :

(١) لجنة وطنية على أساس برلماني كجهاز مذاكرة ،  
وحدث وارتباط ، ومراقبة ، ومراجعات .

(٢) مفوضية عليا على اساس إداري وهي جهاز تنفيذ  
وتنظيم .

(٣) مركز استعلامات وهو جهاز استعلامات مكلف  
بجمع كل ما يساعد لاعطاء فكرة صحيحة عن سيرة  
الادارة .

(٤) و أخيراً شبكة مؤلفة من مجموعة مكاتب الاصلاح  
الادارية في كل وزارة بل في كل مديرية .

هذه الاجهزة المختلفة تعمل بموجب تصاميم ومنهاج  
محضرة من قبل . ويزيد الكاتب بقوله :

إن الاصلاح هو عملية بحث ، وتنقيب ، وتحضير  
الموظفين والمواطنين تحضيراً نفسانياً ، إنه عملية تنسيق  
وجهود ، وهو عملية واسعة مستدامة وطويلة  
( op . cit . p . 149 )

وبجانب هذه النظريات نرى التطبيقات تتحقق مغيرة  
يوماً بعد يوم إن لم يكن الادارة نفسها ، فعلى الاقل  
القانون الذي تسير بموجبه وها إنني أعرض عليكم بعضها :  
(١) باسروا بعد الحرب الاخيرة في فرنسا عملية جمع

القوانين الادارية ، وهذا يعني الجمع المنظم للمواد التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعمل السلطات العامة في مختلف الحقول الادارية . وهذا الجمع كان مستوحى من الحرص على التقدم الفني ومحل وزيادة الانتاج ، وهو مرتبط بالتنظيم العلمي للعمل ، والهدف منه تحسين إنتاج المصالح العامة ، والتمهيد للاصلاحات ، والوصول الى تبسيط العمل الحكومي والاداري وتنسيقه .

وهكذا فقد جمعت النصوص المتعلقة بالضرائب ، ومعاشات التقاعد للمدنيين ، والعسكريين ، ومعاشات الاعتلال للعسكريين ، والبريد ، والبرق ، والهاتف ، والصحة العامة ، والتجميل ، والسكن ، والزراعة ، والطيران المدني التجاري ، والمرافئ البحرية ، والتعليم المهني ، وطرق الملاحة ، والملاحة الداخلية ، وقضايا البلدية ...

(٢) لا ريب أن لا ادارة صالحة بدون محاكم ادارية صالحة . ولا تخفى على أحد مزايا مجلس الشورى الفرنسي ، إذ أن هذا المجلس قد فرض نفسه كمثل يعطى لجميع بلاد العالم . إن قانون ٣١ تموز ١٩٤٥ أعاد تنظيم جهازه وأكد صلاحياته الإستشارية والقضائية ، لان مجلس الشورى الفرنسي ليس جهازاً قضائياً فقط بل مرجعاً استشارياً للحكومة . وهو يزودها بآرائه في الحقلين التشريعي

والإداري . أما قانون سنة ١٩٥٣ فقد جعل من المحاكم  
الإدارية المرجع العادي للقضايا الإدارية ، وذلك بغية منع  
تراكم القضايا لدى مجلس الشورى .  
(٣) لم يكن في فرنسا ، حتى الآونة الأخيرة ، نظام  
للموظفين . وأعني بذلك انه لم يكن هنالك نظام عام ، ذو  
صفة تشريعية ، يؤمن للموظفين الاستقرار والمساواة ،  
ويحول دون تكاثر الانظمة الناتج عن وجود نظام خاص  
لكل ادارة . فجاء قانون أيلول ١٩٤١ بهذا النظام ، إلا  
انه كان يعكس دكتاتورية ذلك العهد ، فما لبث أن حل  
محلّه قانون ١٩ تشرين الأول ١٩٤٦ ، الذي يشكل حالياً  
نظام جميع موظفي الدولة ، والذي استوحيت احكامه  
من « Civil Service » الانكليزي . وكان من أهم  
مستحدثات نظام ١٩٤٦ انشاء أجهزة لوظيفة العامة .

#### (١) أجهزة مركزية وهي :

— رئيس الوزراء من حيث أنه أصبح هو المسؤول  
عن الوظيفة العامة .

— مديرية الوظيفة العامة والتي لها وظيفة اتصال  
وتنسيق بين مختلف الدوائر ، ومن أهم وظائفها مراقبة  
تطبيق النظام وإعادة تنظيم الادارة بالاتفاق مع الوزراء  
المختصين ، وتحسين طرق العمل وجمع المعلومات  
والاحصاءات ، وحصر ادارة اللوازم والمواد .

— المجلس الاعلى للوظيفة العامة وهو مؤلف من اربعة وعشرين عضواً تحت رئاسة رئيس الحكومة أو من ينتدبه ، اثنا عشر منهم معينون بناء على اقتراح نقابات الموظفين ، وهو بوجه عام هيئة استشارية لكل ما يهم الوظيفة العامة .

## ٢ - أجهزة داخلية

أنشئت ضمن كل دائرة ، وبشكل لجان ادارية مشتركة ولجان فنية مشتركة . اللجان الادارية المشتركة تضم ممثلين عن الادارة ، وممثلين عن الموظفين منتخبين من جميع الموظفين ، ووظيفتها الأساسية هي أن تبحث بصفة استشارية في القضايا الخاصة بكل موظف من جهة التعيين والعلامات والترقية والتأديب .

أما اللجان الفنية المشتركة فانها تضم ايضاً ممثلين عن الادارة ومندوبين عن الموظفين معينين من قبل المؤسسات النقابية الأكثر تمثيلاً . ووظيفتها إبداء الرأي بالقضايا التي تهم تنظيم المصلحة نفسها . وهكذا نرى أن الموظف في فرنسا لم يعد ينظر اليه كمجرد آلة تنفيذ، كخادم للدولة واجبه الوحيد الإسهام بتسيير المصالح العامة ، كما أوجدتها ونظمتها السلطات العامة بدون أن تكون له أي كلمة في هذا التنظيم . وقد استطاع المؤلف الكبير الاستاذ فالين أن يؤكد بان نظام سنة ١٩٤٦ قد حقق الفكرة النقابية في دائرة الوظيفة العامة .

وعلى الأخص فقد قسم هذا القانون ملاك الإدارات المركزية إلى اثنين :

١ - ملاك أدنى يعهد اليه بالوظائف التنفيذية المحضنة ويختار أعضاؤه بالمباراة .

٢ - ملاك أعلى يعهد اليه بالوظائف الكبرى ويختار أعضاؤه من بين خريجي المعهد الوطني للإدارة .

ان الدخول الى المعهد الوطني للإدارة يجري نتيجة مباراة ، ويعين عدد المقاعد بحسب حاجة الإدارة المقدرة بعد ثلاث سنين . وهناك مباراة للمرشحين الذين حصلوا على بعض العلوم العالية ، وأخرى للموظفين الذين يشكلون الوظيفة حالياً . وقد جرى تعديل على تقسيم هذه المباراة منذ بضعة أسابيع ، فوحدت المباراة للمرشحين الحاصلين على بعض العلوم العالية وللمرشحين الذين هم في الوظيفة حالياً .

٤ ) وكذلك فان قانون تشرين الاول سنة ١٩٤٥ قد أدخل تغييراً هاماً على طريقة إمسلاء المراكز في مجلس الشورى ، وديوان المحاسبة ، والتفتيش المالي ، والسلك الدبلوماسي والقنصلي ، والمراكز العليا في الإدارات المركزية ، وبعض المراكز في ملاك المحافظين .

أن اول سنة دراسية في المعهد المذكور ؛ يقضيها الطالب ، اما في الخارج لدى بعثة دبلوماسية أو قنصلية ، أو في أحد بلدان ما وراء البحار ، أو في الملحقات لدى

أجد المحافظين مثلاً ، ليتسنى له التعرف على حياة الإدارة ،  
وتلي ذلك سنة دراسية تقضى في اندرسة نفسها ، حيث يتلقى  
الطلاب العلوم المختلفة ، ويشتركون في التمارين العملية ،  
وبنهاية السنة الثانية يعطى الطلاب حق الاختيار بين الوظائف  
الشاغرة ، ويكون حق الأولوية للأكثر كفاءة بينهم .  
ويقضى الطالب آخر سنة دراسية بين المعهد والإدارة التي  
انتقأها والتي سيعين فيها بعد تخرجه .

وقد أوجدت مرحلة إعداد رسمية غير إجبارية كمباراة  
الدخول الى المعهد المذكور . وتقوم بهذا الإعداد معاهد  
العلوم السياسية ، التي أنشئت في بعض المدن الجامعية ،  
لا سيما في باريس . حيث حل معهد العلوم السياسية محل  
المدرسة الحرة للعلوم السياسية .

أما مركز الدراسات الإدارية العليا الذي أنشئ في  
الوقت ذاته فهو عبارة عن دورات سنوية للتعليم المشترك بين  
كبار الموظفين ، مركزة كل سنة حول مواضيع معينة ،  
وهو لا يعطي أية شهادة تخول صاحبها امتيازات . لذلك  
يبدو أنه يلعب حالياً دوراً متواضعا .

وبهذه الطرق يؤمل إيجساد الرجال الأكفاء في المراكز  
اللائقة .

( ٥ ) وبنفس الوقت حاولوا التخفيف في الملاكات ،  
وتقليل عدد الموظفين ، لان عددهم المتزايد هو موضوع  
شكاوى مزمنة . حتى ان رجل الدولة Michel de

**L'Hôpital** كان يتدمر سنة ١٥٦٠ من تهافت الفرنسيين على وظائف الدولة . وقد كتب **Tocqueville** منذ أكثر من قرن قائلاً : « إن حب الوظائف العامة ، والرغبة في العيش من الضريبة ليسا عندنا مرضاً خاصاً بفئة معينة ، بل انهما العاهة الكبرى للامة نفسها . »

وعبثاً حاولوا حل هذه المشكلة منذ ان كلف المجلس النيابي حوالي سنة ١٨٩٠ لجنة للتفتيش عن وسيلة لاختصار الجهاز الاداري العدلي بغية تقليل عدد الموظفين . فقد بقي هذا العدد في تصاعد مستمر رغم مراسيم **Poincaré** الاشتراعية سنة ١٩٢٦ ، التي ألغت عدداً من الوظائف ، ومراسيم لافال الاشتراعية سنة ١٩٣٥ ، التي فرضت تخفيضاً مقطوعاً يبلغ ١٠ ٪ من النفقات العائدة للموظفين ومراسيم ١٩٣٨ المنظمة بواسطة لجنة عرفت بين الناس بلجنة الفأس ، وأخيراً رغم كل اللجان التي توالت في السنين الاخيرة لفرض اختصار الجهاز الاداري وتقليل عدد الموظفين الغامين . وبموجب صدق الاحصاءات ، وإذا اعتبرنا المصالح الادارية المحضه فقط ، أي المصالح التي لا تباع إنتاجها ولا خدماتها ، أي الادارات التي لا تتاجر ، والتي تختلف عن المصالح الصناعية والتجارية ، كان يوجد في سنة ١٩٥٢ ٦٥٦،٠٠٠ موظف مدني مثبت و ١٦١،٠٠٠ موظف مدني غير مثبت ، أي مجموع ٨١٧،٠٠٠ موظف تتحملها ميزانية الدولة . وإذا جمعنا مصالح الدولة ومصالح

الجماعات الاقليمية والميزانيات الملحقة والمؤسسات العامسة الكلاسيكية تتوصل الى مجموع ١،٣٣٣،٩٥٥ موظف ، أي ما يزيد بقليل على ٦ ٪ من مجموع عدد السكان العاملين . وهذا يمثل بالنسبة الى سنة ١٩٣٦ زيادة ٢٤ ٪ ! والواقع أن هنالك ظاهرة بين حصر السلطة ، وتدخل الدولة في الحقلين الاجتماعي والاقتصادي من جهة ، وبين تكاثر عدد الموظفين العاملين من جهة أخرى . وقد تنبأ Duguit منذ سنة ١٩٢٣ فقال : « لا نستطيع ان نجادل في أن عدد الموظفين هو نتيجة حتمية لتزايد وظائف الدولة المستمر ، وللنشاطات المحتم عليها القيام بها ؛ وبكلمة مختصرة لتزايد المصالح العامة . »

وهذه الظاهرة ليست خاصة بفرنسا بل هي عامة ، لأنها نتيجة مباشرة للتحول العام في التفكير السياسي والاجتماعي ، والتحول الاقتصادي الذي يحدث حالياً . هذا التحول الناتج بحد ذاته عن الاكتشافات الكبيرة التي قلبت الصناعة ، فحل الاقتصاد الوطني ، ان لم يكن الدولي ، محل الاقتصاد الخاص . فلا عجب من تعاظم عدد الموظفين العاملين ، واني أقدر بانه مهما عمل ، فانه سوف يزداد يوماً بعد يوم . نعم لا غرابة أن يكون عدد الموظفين العاملين كبيراً . ولكن السؤال هو : هل يتناسب هذا العدد مع الحاجات الحقيقية للإدارة الفرنسية ؟ وقد قدر



مؤلف معروف M. Grégoire أن ٤٪ الموظفين لا يمكن  
تقليلهم . والسؤال الآخر هو : هل هذا العدد موزع بصورة  
صحيحة بين المصالح بحسب الاعباء الملقاة عليها ؟ هذه  
اسئلة لا تزال عالقة ، وهذا إصلاح لا يزال ينتظر  
التنفيذ .

ولا يخفى على الفرنسيين عند البحث بهذه المشاكل أن  
مشكلة الدولة بكاملها هي موضع البحث ؛ انها مشكلة  
التوازن الاقتصادي العام ، طالما ان عمل الموظفين هو  
بطبيعته غير منتج ، ومن هنا خطر نقصان الانتاج عندما  
يتضخم عدد الموظفين بصورة مبالغ فيها ، لا سيما وأن  
الوظيفة العامة لها جاذبية قصوى على الافراد في أوقات  
ركود الاعمال اثناء الأزمات الاقتصادية . انها مشكلة  
التوازن المالي ، لأن الموظفين يمثلون مصاريف الدولة العامة ،  
وهذه المصاريف التي لا تعني شيئاً بصورة مطلقة تصبح  
عبئاً ثقيلاً ، ان لم يقابلها زيادة في الانتاج . انها مشكلة  
التوازن النفساني والمعنوي ، إذ أن الموظفين يمثلون  
مجموعة من الاشخاص ترفض خوض المعركة الاقتصادية ،  
وتنشد نوعاً من الطمأنينة ، وتكتفي بأرباح متواضعة شرط  
أن تكون مؤمنة لها .

( ٦ ) وفي حقل آخر تعلمون أن الصفقات العامة تمثل  
قسماً كبيراً من النشاط الاداري ، هذه الصفقات المنصوص  
عليها عندنا ، وفي ذلك ما فيه من الغرابة ، في قانون

المخاسبة العامة . وفي فرنسا فان ثمة مبدأ بقي متبعاً لمدة طويلة بموجب اتمام الصفقات العامة بالمناقضة المفتوحة ، أما المناقضة المخصصة والمناقضة المستندة الى معدلات ، واستدراج العروض والاتفاق الرضائي ، فلم يكن يلجأ اليها إلا بصورة استثنائية .

ان المرسوم الصادر في ١٣ آذار سنة ١٩٥٦ جعل هذه القواعد أكثر مرونة ؛ إذ أصبح للوزير حق الخيار بين المناقضة المفتوحة أو المناقضة المخصصة من ناحية ، وبين استدراج العروض من ناحية أخرى . وفي استدراج العروض يكون الاعلان عنها وطريقة المنافسة على النحو المتبع في المناقضة ، الا انه يبقى للإدارة الحرية بان تتعاقد مع صاحب الغرض الذي يقع عليه اختيارها . وهذه الطريقة تكون الإدارة الفرنسية قد اتبعت الطرق الحديثة ، واقتربت من صاحب المؤسسة الخاصة ، الذي يسعى لأن يقوم بأعماله على أحسن وجه . خصوصاً وأن القضايا العامة تتطلب معاونين لا يشك في أمانتهم ، ويتحلون بروح المبادرة عند التنفيذ ويقومون بواجباتهم بصورة حسنة ، لأنهم على ثقة من حصولهم على أجر معقول .

( ٧ ) ومنذ وقت قريب رافق قيام الجمهورية الخامسة تشريع واسع . وكان من اهم المواد التي نشرت تشريع ٢٣ تشرين الأول ١٩٥٨ لاصلاح القواعد المتعلقة بالاستملاك للمنفعة العامة . ويرى ناقد كبير ان هذا

التشريع اعطى الادارة آلة فعالة منسجمة مع التطورات الفنية الحديثة ، دون ان تنقص بل بالعكس زاد الضمانات المحفوظة للاملاك الخاصة وذلك لانجاز المشاريع الكبرى وفي نظري ان الخطوط البارزة لهذا القانون الجديد هي الخطوط الآتية : الغاء الاصول الخاصة ، الاسراع في انجاز المعاملات ، احداث قاضي عقاري يحكم بانتقال الملكية ويحدد التعويض ، وانشاء نظام خاص للعمليات المشتركة بين اكثر من ادارة .

(٨) ولعلكم تتساءلون عن الاصلاح الذي تم في الادارة نفسها ؟ ان الادارة الفرنسية تتجدد وتصلح نفسها ، وكثيراً ما يجري ذلك دونما حاجة الى نص . فمكتب احدى الادارات اليوم لا يشبه بشيء مكتب ادارة في الوقت الذي كتب فيه Courteline عن Messieurs les « ronds de Cuir » . وهذا التطور لا يعود لسبب دخول المرأة في الوظيفة العامة فحسب ، بل لعدة أسباب أخرى . ولا أورد كدليل سوى المرسوم الصادر أخيراً ، والذي أعطى صفة رسمية للمركز الدولي الوزاري للاستعلامات الادارية . وقد أنشئ على سبيل التجربة منذ حوالي سنتين ، وهو يزود الجمهور هاتفياً بالمعلومات الادارية التي يحتاجون اليها . ونجاح هذه الفكرة يزداد مع الزمن ، فقد تضاعف عدد المخابرين في ظرف سنة . ومعدل المخابرات اليومية التي يجيب عليها الـ ٢٥ موظفاً في المركز هي ٦٠٠

مخابرة تقريباً . ونوع الاسئلة يختلف باختلاف الفصول ،  
ففي ايلول وتشرين الاول معظم الاسئلة تكون عن المعاملات  
الواجب اتباعها لتسجيل التلاميذ في المدارس ، وفي فترة  
الانتخابات الاسئلة المتعلقة بمعاملات ادراج اسماء الناخبين  
على القوائم الانتخابية ، وحالياً الاسئلة المتعلقة بتفسير  
تشريعات ديغول الجديدة . وبحكم عمله فان مركز التعليمات  
اصبح بالنسبة للادارة كالرادار : فالافراد الذين يتوجهون  
اليه مستفيدين من اغفال شخصيتهم ، يفتحون بسهولة  
قلوبهم عما توحيه اليهم بعض التنظيمات . وهكذا يصبح  
بالامكان معرفة ما هو معقد ومتضارب وجامد . وتحصل  
الادارة بهذه الطريقة على انعكاس جزئي للرأي العام :  
ويوجد في باريس ايضاً مركز للمعلومات المالية والجمركية  
والطريقة المتبعة هنا هي مختلفة قليلاً . فالموظفون لا  
يجيبون فقط بواسطة الهاتف ، بل يستقبلون المكلف :  
وتصاميم الاماكن المخصصة بهذا المركز وضعت على نحو  
يبعد عن ذهن الناس الخوف التقليدي الذي يشعر به  
المكلف لدى مواجهة مصلحة الضرائب . وهذه الاماكن  
تشبه مكاتب السفريات ، في الخارج واجهات مزينة  
باناقة ، وفي الداخل في قاعة واسعة مفروشة على الطراز  
الحديث يستقبل الزوار ١٢ مفتشاً ، ويكون الاتصال  
مباشراً ، خصوصاً وانه لا يفصل بين الاثنين سوى شبك  
دون صندوق للدفع بالطبع . اما فيما يتعلق بالموظفين الذين

يعطون المعلومات الجمركية ، فان هؤلاء يكونون في غرف مستقلة ، فاذا وسع الزائر أن يكتم شخصيته بالنسبة لموظفي الضرائب ، فان الحال يختلف مع اولئك . فهناك قاعة انتظار مجهزة بالمقاعد الوثيرة المخصصة للجمهور . ويوجد أيضاً ثلاث غرف للهاتف لتمكين صاحب العلاقة من ان يتصل بمكتبه للحصول على الارقام أو المستندات التي يكون قد أغفل احضارها . وبالأجمال فان الانتظار ليس طويلاً ما عدا خلال شهري شباط وآذار حيث تنهال جسداول التكليف . وفي هذه الفترة فان صف المنتظرين يطول حتى يبلغ حوالي ٥٠ متراً على الرصيف . ان موظفي المركز يعطون بمعدل ٥٥٠ أو ٦٠٠ استشارة باليوم الواحد ٥٥٪ منها بواسطة الهاتف و ٤٥٪ مباشرة . وازاء هذا النجاح فان مراكز مماثلة سوف تفتتح في مدن الملحقات الكبرى . ان هذا المثال يوضح ان الادارة الفرنسية ليست دائماً هرمة وعاجزة بالقدر الذي قد يؤكد البعض ، إلا انه من الصحيح ان الادارة الفرنسية على الاجمال لا تلحق بعجلة التقدم الفني ، وان طابعها لا يتبدل إلا ببطء كبير . ولئن كانت بعض الوزارات تشغل بنايات من الطراز الحديث ، فان باقي الوزارات لا تزال متمسكة بقصور العهود القديمة ، حتى ولو اقتضى ذلك إحلال بعض المصالح التابعة لها في الاماكن المخصصة للمستودعات ، أو في أاماكن بعيدة عنها ، وبعيدة بعضها عن بعض . ان

مشروع إيجاد حي خاص للوزارات ، يكون بمثابة مدينة  
السلطة ، لا يبدو انه سيوضع موضع التنفيذ قريباً ،  
بالرغم من الفوائد التي يمكن ان يوفرها من الناحية العملية  
من حيث سهولة الاتصال ، وتأمين جميع المصالح المختلفة .  
اما ادارات الملحقات ، فقد قيل الشيء الكثير عن قدم الابنية  
التي تشغلها ، وعن عدم توفر أسباب الراحة والصحة فيها .  
أجل ، لقد أصبح الهاتف والآلة الكاتبة من تجهيزات  
الإدارة الضرورية ، وما تفرضه من تهيئة الاماكن الخاصة  
لها ، كمركز للهاتف ومركز للنسخ وآخر للتظهير أو  
السحب في بعض الوزارات المهمة . إلا ان الهاتف مستعمل  
خصوصاً في الدرجات العليا من الادارة ، ووظيفته وظيفة  
تكميلية . ففي الادارة الفرنسية ، لا تحل القضايا بواسطة  
الهاتف ، بل توضع مذكرة بها ، ووظيفة الهاتف هي  
الاعلان عنها أو تأكيدها . أما الآلة الكاتبة فهي مستعملة  
على نطاق واسع ، إلا انه في أغلب الاحيان يسبق الضرب  
على الآلة كتابة المذكرة أو الرسالة باليد قبل اعطائها  
للضرب ، فقليلون هم الموظفون الذين يملون مباشرة على  
موظفي الاختزال . وينتج عن ذلك البطء وقلة الفعالية ،  
لا سيما وانه يجري تبادل المذكرات ، وتعالج القضايا  
خطياً بين مصلحة وأخرى في بناء واحد ، أو بين  
مكتب والآخر .

ان المعدات الحديثة مستعملة على نطاق ضيق جداً

لأسباب مسالية وبسبب الروتين الإداري ، ولأن بعثرة  
المصالح لا يسمح باستعمال مثل هذه المعدات التي تتطلب  
نفقات باهظة . إن الآلات الميكانيكية للكتابة مستعملة في  
المالية والتربية الوطنية والزراعة ، خصوصاً فيما يتعلق بدفع  
رواتب الموظفين . كما أن المعهد الوطني للاحصاء  
والدراسات الاقتصادية يحوز على انشاءات جميلة جداً  
للآلات هذه . وكذلك يوجد : وإنما على نطاق أضيق  
بكثير ، بعض الآلات الحاسوبية ، وبعض تجهيزات للتصوير  
الآلي والتصوير المصغر التي تقدم خدمات كبرى . فالأولى  
تسمح بنسخ المستندات على عدد كبير وبنفقات قليلة ،  
والأخرى بضبط المحفوظات دون أن يقتضي لذلك أماكن  
واسعة . وذلك عن طريق الميكروفيلم والميكروفيش .  
وأخيراً فإن أغلب الإدارات المركزية مجهزة بمكاتب  
ومراكز للدرس . إلا أن ثمة فوارق كبيرة بينها وفيها بعثرة  
مؤسفة وقلة ترتيب ، وفي الواقع فإن المكتبة تلعب دوراً  
بسيطاً فقط . وقد دلت التجربة على أن ما من أحد  
يذهب إليها تقريباً . وبالاختصار فإن الإدارة الفرنسية  
تتميز بأنها خليط من التقاليد والابتكارات .  
وهكذا ترون من خلال هذا العرض الذي أردناه  
أوسع ما يكون ، لكي يتسنى معرفة الإدارة ، لا في  
تركيبها الداخلي فحسب ، بل ومن خلال نشاطها والوسائل  
التي تملكها . وترون أنه إذا كان يوجد في فرنسا إصلاحات

ادارية ، فلا يوجد هنالك اعادة تنظيم شاملة . ان ذلك  
قد يدعو الى الأسف ، إذ أنه يصعب ادخال الاصلاح  
على الاداره ما لم يكن الهدف المقصود والأسس التي يبنى  
عليها الاصلاح المنشود واضحة . ولكن من جهة أخرى ،  
فان الادارة الفرنسية هي مرآة تعكس واقع الشعب  
الفرنسي وأخلاقه ، وليس أخطر من حب تغيير الاوضاع  
لمجرد لذة التغيير .



## عملية إعادة التنظيم في بريطانيا

الدكتور وليم فلاش

استاذ في علم الادارة في جامعة

بيروت الاميركية

ترجمها عن الانكليزية عضو الجمعية

السيد نفحة نصر

يواجهنا في هذه الامسية ، ونحن بصدد التجربة الادارية البريطانية ، سؤالان : سؤالنا الأول يدور حول ماهية عملية إعادة التنظيم في بريطانيا العظمى ، ويتصل به حتماً السؤال الثاني الذي يتعلق بأهمية الاختبار البريطاني بالنسبة لنا . فبالرغم من الاختلاف الجوهرى بين الثقافة والتجربة في لبنان وفي بريطانيا ، أرى ان هناك توازياً هاماً في بعض النقاط الأساسية ، أي ان في التجربة البريطانية عبراً تجدر ملاحظتها من قبل المعنيين باصلاح الادارة اللبنانية . وأرى اولاً ضرورة البحث في إعادة التنظيم كعملية عضوية

---

مستمرة موجودة ، على تفاوت في الدرجات ، في عمل

---

جميع الحكومات . واشدد هنا على التعبيرين : « عملية مستمرة » . و « عضوية » . وأرى ثانياً أو اوضح بعض وجوه هذه العملية العضوية المستمرة خلال تطور الادارة البريطانية . وأود ثالثاً أن ابين العوامل التي اتصفت بها وتفاعلت معها عملية إعادة التنظيم في بريطانيا عامة ، والتي قد تكون ايضاً شبيهة بالعوامل التي تلائم الوضع في لبنان . فاذا استطعنا ان نتبين وجود عوامل مشتركة ومتوازية في مختلف الادارات ، فاننا قد نستطيع حينئذ انتهاج سبل اصلاحية مشتركة ومتوازية .

دعوني استهل كلامي هذا بلفت انتباهكم ، بصورة خاصة ، الى التعابير التي اخترت استعمالها هنا : اعني « إعادة التنظيم كعملية عضوية مستمرة » . فالعملية المستمرة تعبر بمثل للذهن الصفات التالية : التغير والتحرك والزمن . فأعادة التنظيم تعني التغير ، تغير صلة الاجزاء بعضها ببعضها الآخر وبمجموعها متحدة . وحين نعيد التنظيم فاننا نحرك قوى التغير . والتحرك يعني الانتقال من وضع ما أو من طبيعة أو جوهر معينين أو من اسلوب مألوف ، الى وضع مختلف او الى طبيعة أو جوهر مختلفين او الى اساليب وطرق مختلفة في فعل الاشياء ، فكما ان كل حي ليس ساكناً - أعني انه لا يستمر في وضع واحد - كذلك فان كل نظام يضم بشراً هو دائماً حي ؛ وينطوي على التحرك والتغير الداخلي منها والخارجي

وعملية التحرك والتغير الدائمين هي عملية إعادة التنظيم .  
ويستطيع أحدنا ان يدرس التنظيم خلال فترة معينة من  
الزمن بالطريقة نفسها تقريباً ، التي يستطيع بها ان يوقف  
ويدرس حركة أو حياة فيلم متحرك . فالفيلم قابل للعرض  
بالسرعة العادية - سرعة الحركة وهي في وضعها الحياتي -  
وقابل في الوقت ذاته لأن يعرض عرضاً بطيئاً ، أو ان  
يوقف احياناً لأجراء تحليل دقيق في مراحل التحرك  
المصورة . غير اننا لن ننسى بالطبع ، بينما نحن ندرس  
المرحلة المتوقفة ، انها برهة اوقف فيه الفيلم عمداً عن  
مجره الطبيعي . وهذا المجرى الطبيعي للحركة سيعود حتماً  
فور مواصلة عرض الفيلم بالسرعة الحياتية العادية .

وما اقوله الآن اذاً بوجه عام ، هو ما يلي : كما ان  
الصور المتحركة للحياة ، أو قل الحياة نفسها ، هي دائماً  
في حركة متواصلة ، وفي عملية تغير دائم ، وفي فعمل  
استكمال ذاتي ، كذلك فان التنظيم والادارة هما دائماً في  
عملية تغير ، اما نمواً او تدهوراً ، ولا يكونان سكوناً  
البتة . وليس من المبالغة ان نقول ، ان المنظمات البشرية  
تشابه بدقة نظام المخلوقات الحية . ففي المنظمة تكمن قوى  
الحياة ، وتكمن الطاقة ، كما تكمن ضرورة الانمساء أو  
التدهور ، كل هذه تكمن في المنظمة سواء أهملت أو  
غذيت أو وجهت . وعملية إعادة التنظيم ، كما تعرض لكم  
في هذه الحقبة من تاريخ لبنان الوطني ، هي المحاولة

الواعية لتوجيه حتمية التغير هذه ، وتأمين تبلورها في نمو  
صحيح بدلاً من افساح المجال للتدهور والانحطاط .

وتظهر عملية إعادة التنظيم في بريطانيا ، كما تظهر في  
غيرها من البلدان في طريقتين : اولاهما الاحكام العضوية  
العادية ان لم تكن الاحكام اليومية اللازمة لتكييف العمليات  
الادارية وفقاً لاختبارات وتحديات الاحوال المتغيرة . وثانيها  
المحاولات الاستثنائية لاحداث تغييرات ادارية اساسية على  
نطاق واسع ؛ ولمواجهة المتطلبات التي تجدد ، والتي تختلف  
اختلافاً تاماً باختلاف الأزمان .

وإذا اعتمدنا هذا المفهوم للتنظيم الاداري لم تعد عبارة  
« التقدم من خلال النكبة » تبدو غريبة لدارس التاريخ .  
ولعل بالامكان النظر لتاريخ الاصلاح في الادارة الحكومية  
البريطانية من هذه الزاوية . ويجوز للمراقب أن يقول ان  
عصر الاصلاح الفكتوري الذي تمت فيه اكثر الاصلاحات  
الادارية البريطانية الاساسية ، كان نتيجة ردة الفعل  
البريطانية للنكبات ، الحقيقي منها والخيالي . ولندرك ذلك  
جيداً علينا ان نلاحظ المفهوم البيولوجي العضوي الذي  
اتخذته لكلمة تفاعل ، اعني مفهوم الحفز والاستجابة  
( Stimulus and response ) أي الاحساس بالاذية أو  
الخوف والاستجابة له بالمقاومة وبالنماء وبالاصلاح . ان  
ردة الفعل القوية والحصبة للثورتين الامبركية والافرنسية ،

قد ساعدت على تعبيد السبيل للإصلاح الإداري البريطاني في القرن التاسع عشر . واستفزت هذه الإصلاحات الإدارية البريطانية ثورة أخرى ، هي الثورة الصناعية ، فقد نشرت هذه الثورات توجهاً معنوياً مخيفاً ، وخلفت مشاكل اجتماعية جمّة ، انبعث منها حماس قوي للإصلاح الإداري : إصلاح إدارة المعوزين وتشريعاتها ، وإصلاح القوانين الانتخابية ، وإخيراً الإصلاحات في الخدمة العامة التي شكلت جزءاً أساسياً من الاستجابة الحية البريطانية ، الاجتماعية والحكومية ، لحقيقة هذه الثورات . ثم إن خيبة البريطانيين في حرب القرم أثارت استجابة خاصة لإصلاح الإدارتين العسكرية والمدنية .

إن أهم وجوه الإصلاح الإداري البريطاني ، عنيت مؤسسة لجنة الخدمة العامة (Civil service commission) ورقابة الخزائنة على تعيين الموظفين ، لها أصولها في تلك الظروف التي نتجت عن الثورات المذكورة ، هذا بالإضافة إلى الإسهام الفردي الفعال الذي قدمته شخصيات رائدة أمثال « تريفيلين ونورثكوت وجلادستون » . إن هؤلاء أفراد تولتهم روح الإصلاح ، ودفعتهم لأن يضغطوا ويناوروا ويتراضوا ويتناقشوا ويكافحوا كفاحاً لا هوادة فيه من أجل التبيي المباشر أو غير المباشر ، لإجراءات إدارية أساسية أهمها الامتحان الموحد للمرشحين لدخول الإدارة ، ونظام المسابقة ، والتوظيف على أساس الكفاءة .

ويعني هذا المثل الحي انه ما يزال بوسعنا ان نؤكد ، بأنه  
نحتاج الى أفراد ممتازين يبذلون جميع قواهم وامكانياتهم  
الشخصية والسياسية لتحقيق الاصلاح . ولئن تولى أفراد  
ممتازون قيادة عملية الاصلاح ، فقد تعاقبت لجان وهيئات  
في دفع العملية قدماً في طريق النمو ، كانت تؤلفها الدولة  
لتنفيذ مبادئ الاصلاح التي نادى بها القادة . وهناك أربع  
لجان ملكية الفت من علماء وعسكريين وموظفين ورجال  
أعمال ، وعملت مدداً تتراوح بين العامين والخمسة أعوام ،  
وكانت هي التي راقبت عن كثب وبدقة ، ما تراكم خلال  
قرن من الاختبارات الادارية ، وزودت الحكومة بتوصيات  
اصلاحية رئيسية . وكان تطبيق هذه التوصيات هو الذي  
أهمل الادارة في بريطانيا لأن تصمد بثبات أمام تجارب  
الحرب الكونية الاولى ، وأمام اضراب سنة ١٩٢٦ العام ،  
وامام ضائقة عام ١٩٣٠ الاقتصادية ، وأمام الحرب  
الكونية الثانية ، وأمام الانقلاب الاشتراكي العمالي ، كما  
يمكنها من ان تجابه الآن تحديات عصر الهيدروجين والفضاء.  
فترون اذاً اني لا أجد مفراً من بحث قضية الاصلاح  
الاداري البريطاني من زاوية التحدي والاستجابة . وأكرر  
هنا ان هذا هو مفهوم عضوي يقع في صميم فهمنا للتغير  
الاداري .

وأود ان اوضح هنا فكري بالرجوع ، ولو بصورة

مقتضبة ، الى مظاهر معينة في الادارة البريطانية ، المظاهر التي تعترف ، ضمناً علي الأقل ، بهذه الخاصة العضوية في التطور التي كان لها اثرها الشامل في المساعدة علي خلق استمرار تطور الادارة البريطانية ، وعلى استبقاء قابليتها للتكيف . وسأذكر بشكل خاص ثلاثة مظاهر : طبيعة تدريب فئة الاداريين في الخدمة العامة ، وطبيعة الرقابة المالية ، واهيراً نمو عقلية التنظيم والاساليب (Organization and methods) .

أما فيما يتعلق بالتدريب ، فلا شك انكم تعلمون أن الخدمة العامة تنقسم في بريطانيا الى ثلاث فئات رئيسية : تأتي في القمة فئة الاداريين ( خريجي الجامعات الذين يدخلون الخدمة في سن تتراوح بين ٢٢ - ٢٤ ) ، وتأتي ثانياً فئة الاجرائيين أو المنفذين ( خريجي المعاهد الثانوية الذين يدخلون الخدمة في سن تتراوح بين ١٨ - ١٩ عاماً بعد قضاء أربعة اعوام في المعاهد المذكورة ) ، وفي قاعدة هرم الخدمة العامة تقبع طبقات الكتاب ( خريجي المعاهد الثانوية ، الذين يدخلون الخدمة في سن تتراوح بين ١٦ - ١٧ عاماً بعد قضاء عامين فقط في المعاهد المذكورة ) . وارىسب ان اشد هنا على طبيعة الثقافة الجامعية التقليدية ، التي تتلقاها فئة الاداريين الذين يتخذون الخدمة المدنية عمل حياتهم والذين يعتبرون

اقصى ما يصلون اليه هو منصب أمين عام دائم في شتى  
الوزارات . ان هذه المناصب البريطانية تقابل مناصب  
مديرين عامين في الادارتين اللبنانية والفرنسية ، هذه  
المناصب التي تمتاز باستمرارها وبحرية التصرف النسبية  
المعطاة لمن يملأها . وأوجز فاقول : إن حياة هؤلاء  
الاشخاص الجامعية لا تقتصر على « التدريب » بل تتعداه  
الى « التثقيف » ، أعني أنهم لا ينصرفون كلياً الى درس  
فنون الادارة والحكم في الجامعة ، لأن هذه الفنون تكتسب  
فيما بعد ، لان تدريبهم يستمر داخل الوظيفة ما داموا  
يتحملون المسؤولية الادارية . والتدريس الجامعي في بريطانيا  
يعتمد على مبدأ الثقافة الحرة ، فأما أن يكون كلاسيكياً  
أو أدبياً أو « مبنياً على العلوم والرياضيات المجردة » ...  
والتلامذة البريطانيون يعلمون ان يفكروا من خلال الفهم  
لمناهج أفضل المفكرين ، ويفسح لهم المجال واسعاً لكي  
ينموا كشخصيات وكمفكرين ، بدلاً من أن يصبوا في  
قالب « علمي معين » . وتنشأ عندهم بفضل هذا  
النظام روح الخدمة العامة الى جانب القدرة على القيام  
بالعمل . ويستوحى مربوهم في ذلك الحكمة القائلة بأنه :  
« لا يغوص عقل في افلاطون وأرسطو وشيشرون إلا  
ويشعر ان الحياة الاجتماعية ضرورية لفعل تحقيق الشخصية »



والى جانب هذا فإن اتباع وسيلة الارشاد ( Tutorial ) بدلا من المحاضرة التعليمية والتسميع كطريقة للتعليم والدرس ، هي ذات ضرورة أساسية لانماء عقول نقادة تعتمد على نفسها ، وتستطيع ان تنمو نمواً عضوياً ، وتقدر على مجابهة المشاكل التي تنجم عن الاوضاع الدائمة التغير . وهذا النوع من التثقيف الجامعي الذي يقوي الشعور بالمسؤولية الادارية ويعزز الانتاج الاداري في بريطانيا ، يتباين وطرق التدريب في جامعات الولايات المتحدة ، التي تشدد على التخصص والتقنية . ولا ريب ان للتخصص دوراً هاماً وضرورياً في التثقيف ، ولكنني اعتقد بأنه لا يصلح كأساس لتهيئة الطالب للمسؤوليات الادارية في الوظائف العليا . وأما التشديد الزائد على التخصص الذي تتصف به الجامعات السوفياتية ، فما يزال من السابق لأوانه أن نحكم حتى على صلاحيته لخدمة مصالح الدولة الديكتاتورية . وبالطبع تتباين الطريقة التحررية البريطانية العامة والطريقة التقليدية الفرنسية والاوربية اجمالاً ، والتي تشدد على الصلة الاشتقاقية ( Derivative ) بين الادارة والقانون . غير أن التدريب والتفكير الحقيقين لا يولدان المرونة والقابلية للتكيف اللازمين لمعالجة المشاكل السريعة النمو والتطور . ولا يتجاوز الموضوع ان المبحث هنا ، الى أن تدريس الادارة العامة في كليتي الحقوق في كل من

انقره وطهران مثلاً ، ينمو ببطء وكسل ، دون نتائج ممتازة . وعلى العكس من ذلك ، فإن الصفات التي تتحلى بها الادارة البريطانية ، والتي أهلتها لأن تتغلب على قرن ونصف القرن من الثورات والحروب ، هذه الصفات هي نفس المميزات التي يشدد عليها ويغذيها التثقيف الجامعي ، والتي تعتمد عليها الحكومة في امتحاناتها للتوظيف في الفئات العليا من الادارة في بريطانيا .

اما الظاهرة الاساسية الثانية للاصلاح الاداري في

بريطانيا ، التي اهلت الحكومة البريطانية لمجابهة مشكلة

التغير والنمو الاداريين ، فهي تطور الرقابة المسالية .

والمعنى الحرفي لهذا التعبير ( الرقابة المالية ) هو الرقابة

الحكومية المركزية بواسطة الصلاحيات الرقابية المعطاة

لحامل الاختتام الملكية ولدائرة الخزانة . وبفضل التقوية

الدائمة للرقابة المالية ( الموازنة والمحاسبة ) ، تيسر التوحيد

والتناسق الاداريان ، كما تيسرت عملية قياس مستوى

العمل ورفعته . فالاهتمام الخاص بطريقة صرف المال

فتحت الباب واسعاً للتحسينات الادارية الدائمة . وهذا

الاهتمام لم تعبر عنه الخزانة وحدها ، بل عبر عنه أيضاً

المراقب المستقل والمراقب العام ولجان التقديرات والمحاسبة

العامة التابعة للهيئة التشريعية . وليست المراسيم أو المقررات

الاعتباطية القاسية هي ما تستند اليه رقابة الخزينة ، ولكنها تستند الى البراعة في إيجاد التسويات ، والى التصميم المركزي ، والى التنظيم والتوظيف المركزيين ، والى المسؤولية المالية المركزية . وإن مراقبة كهذه بوصفها ذات طبيعة ادارية وسياسية ينتهي امرها حتما الى يدي حامل الاختتام الملكية ، وهو الشخص الثاني في مجلس الوزراء البريطاني .

وهناك ناحية واضحة من نواحي الرقابة من قبيل

الخزانة تصل بي الى الظاهرة الثالثة في الادارة البريطانية

وهي نشأة التنظيم والاساليب . واعني بهذا التعبير جماعات

صغيرة من الفنيين في الادارة ، يتصلون عملياً ، وبصفة

استشارية ، بكافة اجزاء الادارة في بريطانيا ، ولكنهم

ينتمون في الحقيقة للخزانة . وتشمل مهمة هذه الجماعات

التشخيص المجرد والمفصل والمنظم للمشاكل التي تعترض مجرى

العمل بغية اقتراح حلول لها . ولربما تعجبون اذ تعلمون

ان احد الاحكام الاساسية العملية الخاصة بهذه الجماعات ،

المثلة للخزانة ، هي انها لا تعمل الا بناء على دعوة من

الدوائر المعنية ذاتها . انهم وظائفيون وذرائعيون . وهم

مدبرون علميون مختصون ، سلاحهم الساعة الضابطة

( Stop - Watch ) ومحسبة التحليل ( pad analysis ) .

وهم دائماً تحت الطلب، ويتحسسون المشاكل الادارية حين تحدث ، معتبرين النمو العضوي شيئاً بديهياً ، ومهتمين بفهم قوى التحدي والتغير لتوجيهها نحو أهداف منتجة وفعالة .

ونسأل هنا اخيراً ما هي علاقة كل ما بحثناه حتى الآن بأعادة تنظيم الادارة البنانية ؟ لو سلم احدنا بالرأي السائد والقائل بأن عملية اعادة التنظيم في بريطانيا كانت ناجحة بالنسبة للبريطانيين أنفسهم على الاقل ، يبقى ان نسأل عما اذا كانت بريطانيا تتفرد وضعياً وحياتياً ، باحسن عمليات التنظيم والاصلاح . ان الازمات والنكبات والثورات الاجتماعية منها والتقنية والحروب ، جميعها لا تختص بها التجربة البريطانية وحدها . فالواقع العضوي للتحدي والاستجابة يعمّ تواريخ امم العالم أجمع . غير ان توقيت ذلك التحدي وتلك الاستجابة وكثافتها وما ينتج حتماً عنها ، يختلف باختلاف المجتمعات . ولكن اختلافات كهذه لا تزيل امكان تعرف عمليات التغير المشتركة بما فيها امكان الاستجابة الماثلة والسبل المتشابهة للتكيف مع التغير . فالصفة المميزة للاصلاح البريطاني التي نستطيع ان نتعلم منها هي في الاستجابة المتبلورة في عمليات التكيف مع التغير .

وبعد أن قدمت لكم هذه الامثال الثلاثة ، اتحول  
بصورة خاصة نحو امكان ربط التوظيف المدني ربطاً واعياً  
بفلسفة تربوية ملائمة وحديثة ، كالتربية الجامعية التحررية  
للطبقات العليا في الادارة بدلاً من الاتكال على التربية  
التخصصية أو المحقوقية . ويجب أن يتبع هذه الخطوة  
التدريب داخل الوظيفة ، الذي يرفع مستوى الكفاءة في  
العمل . وأشار ايضاً لما في الادارة البريطانية من الاعتماد  
الكلي على الامتحان لدخول جميع الوظائف ، والى نجاحها  
في ازالة المحسوبية والاخلاص للادارة عامة : كما أشار  
الى المراقبة المركزية المعتمدة على الكفاءة في التوظيف ،  
والى النواحي الاخرى من الاصلاح الاداري كالتشخيص  
والمعالجة التنظيمية الاسلوبية ، عنيت عقلية التنظيم  
والاساليب .

وقد تقولون ان هذا مثالي . ولو صدقت التهمة ،  
فأننا في هذه الايام التي تتداخل فيها الدول تداخلاً  
ساحقاً ، قد نحتاج المثالية لا لشيء الا لنستمر في الوجود  
وبذلك يتحتم اتخاذ خطوات مثالية . ولعل خير ما انهي  
به حديثي اليكم كاختصاصيين في العلوم السياسية وكقادة  
رأي في بلادكم ، هو ان امر الاصلاح عندكم كما هو

---

شأنه في بريطانيا ، يتوقف على افراد ملهمين يكرسون  
أنفسهم له ، ويحاولون المستحيل لمواجهة عملية التحدي

---

والاستجابة التي بدت لنا مداراً للاصلاح الاداري الفعلي

المستمر .

هوامش :

1 - Elliott' William Y. The Need for Constitutional Re-  
form, « الحاجة للاصلاح الدستوري » New York, 1935 P. 225,  
quoted in: Stout, Hiram Miller, Public Service in Great  
Britain, University of North Carolina Press, Chapel Hill,  
1938, P. 86 - 87 .

2 - Stout, ibid., P. 83

نفس المصدر

# نمو حركة اعادة التنظيم الاداري في الولايات المتحدة الاميركية

## لاندره نو كويست

استاذ في علم الادارة في جامعة

بيروت الاميركية

ترجمة عضوة الجمعية

الآنسة سعاد جبور

سيدي الرئيس ، سادتي اعضاء جمعية العلوم السياسية اللبنانية وضيوفها الكرام :

انكم كاختصاصيين في علم السياسة معنيون عناية زملائكم في بلاد اخرى ، بمشكلة كانت ولا تزال من الأهمية بمكان اول ، وهي مشكلة ايجاد افضل نظام سياسي لبلادكم ، يتفق مع حاجاتها وامكانياتها المالية . وهذا الاهتمام هو ما تنبثق عنه الحركة التي تسمى بأعادة التنظيم الحكومي . وقد كانت مثل هذه الرغبة في تحسين النظام موجودة في الولايات المتحدة منذ الايام الاولى لقيام الجمهورية . ومع انها كانت في اغلبية الاحيان غير واضحة او غير مفهومة ، الا انها كانت موجودة ومتأثرة بالاحوال السائدة سواء أكانت جماعية ام اقتصادية ام سياسية .

لقد كانت الفلسفة السياسية لكثير من الآباء المؤسسين في الولايات المتحدة الاميركية قائمة على ان : « افضل الحكومات هي تلك التي تحكم اقل » ، وكانوا يرون أنه اذا كانت حياة المواطنين وممتلكاتهم مصونة ، لم يبق للحكومة ما تفعله سوى القليل . ولا تزال هذه الفلسفة سائدة في التفكير الشعبي . ولذلك فأنها تعوق اعادة تنظيم جهاز الحكومة المتضخم ، الذي لم يوجد الا لخدمة هؤلاء المواطنين انفسهم الذين يكرهون التضخم الحكومي . وكانت المصالح الحكومية خلال الاربعين سنة الاولى من تاريخ الولايات المتحدة تسير وفقاً لمبدأ حزب الفدرالست القائم على استخدام رجال اكفاء ، واستبقائهم عملياً بصورة دائمة في الخدمة . ولم تكن المخالفات الثانوية ، او التغيير الحزبي الا ليقويا هذا المبدأ .

وقد خرج على هذا المبدأ الرئيس اندرو جاكسون الذي جاء للرئاسة كمثل للولايات الغربية الجديدة ، فكان اول من ادخل في السياسة فكرة المناوبة في الوظائف ( Rotation in Office ) . وبدأ معه نظام الغنائم او الاسلاب ( Spoils System ) ، اي نظام توزيع المناصب على الاصدقاء والانصار الذي زعزع الادارة لمدي خمسين عاماً . وهكذا اصبح كل حزب يتولى الحكم يسرح الموظفين بالجملة ، ويستبدل بهم من يشاء من اتباعه ، مسيراً باعتبارات سياسية . وقد اضعفت الفوضى في الادارة ، التي نجمت عن ذلك ،



سلطة التنفيذية ، وأدّت الى تمكين الكونغرس من تقوية سلطته الرقابية تقوية متزايدة . وكانت مساوية نظام الغنائم واضحة وضوحاً بديهياً لرجال الفكر في ذلك العهد . وقد املت السياسة على عضو مجلس الشيوخ مارسي ( Marcy ) ان يقول « الغنائم للمنتصر » . ولكنه عاد بعد ان اصبح وزيراً للخارجية ، واستدرك قوله هذا بقوله : « ليس على المنتصر أن ينهب معسكره » . وكان هذا الاستدراك نتيجة لوعيه مساوية نظام الغنائم . فعمل لتخفيف هذه المساوية ، وحاول ان ينشيء جسماً دائماً من الموظفين في وزارته يختارون بالامتحان ، ويحتفظون بمراكزهم اذا اظهروا كفاءة وحسن سلوك . ولكن الكونغرس رفض ان يأخذ بهذه البدعة الجديدة ، واكتفى بالاذن بتعيين اربعة موظفين لا غير . ثم ما لبثت ازمة الحرب الاهلية ان اظهرت عيوب الادارة التي تجلت بصورة خاصة في فترة البناء التي اعقبت الحرب . وبالرغم من ان المواطنين المعنيين بتحسين الادارة ، والموظفين المستائين من تأخرها ، كانوا يزدادون عدداً يوماً بعد يوم ، وبالرغم من حملات الصحافيين المتحمسين في طلب الاصلاح الاداري ، فإن الكونغرس لم يفعل شيئاً . وظلت اكثرية الجمهور في حالة لا مبالاة ، لانه كان منشغلاً عن الاصلاح بالتوسع والنمو الاقتصادي العظيمين . فجاء اغتيال الرئيس غارفيلد ( Garfield ) بيد احد طلاب الوظائف الحائنين

نذيراً للشعب والكونغرس بالحاجة الملحة للإصلاح . فأقر الكونغرس عام ١٨٨٣ قانون بندلتون . وهو قانون ينص على إيجاد لجنة خدمة مدنية ( Civil Service Commission ) مكونة من الحزبين ، لتتولى ادخال نظام الكفاءة او ما يسمى بالـ ( Merit System ) لعدد من الوظائف . وهكذا نرى ان سنة ١٨٨٣ تعتبر فاتحة عهد جديد في اعادة تنظيم الادارة واصلاحها ، وجعلها ملائمة للحاجات المتجددة للمجتمع الاميركي . وقد بقيت حركة الاصلاح هذه مستمرة بالرغم من كل ما قام في وجهها من معارضة ومقاومة . وأخذ السواد الاعظم من الشعب يسند مبدأ ( استبعاد الاوغاد من الحكم ) ، فنشأ عن ذلك تأييد عام كاف للامور الثلاثة التالية :

اولاً : قيام اجراءات توظيفية افضل .

ثانياً : تحسين ضبط الامور المالية .

ثالثاً : اعتماد مبادئ جديدة للادارة .

وبالرغم من ان هذه الاصلاحات لا تبدو لنا عظيمة في عصرنا الحاضر ، الا انها في الواقع شكلت انتصاراً لا بأس به على العقبات الرئيسية ، التي كانت تعترض تنظيم الادارة في ذلك الحين . وقد بالغ في اهميتها بعض مصلحي ذلك العهد ، ورأوا فيها دواء ناجحاً لكافة الامراض الادارية . ونظر اليها البعض الآخر على انها خطى اولى لا بد ان تتبعها خطى اخرى تؤمن الكمال للادارة تأميناً

آلياً . والفريقان في نظرنا مخطئان . لان الحقيقة هي ان  
الاصلاح وسيلة وليس بغاية في حد ذاته ، ويجب ان  
يكون مستمراً ، وان يأتي متفقاً مع تكاثر فروع الادارة ،  
ومع تزايدها وتزايد التجهيزات المستجدة تزايداً يتجاوز كل  
ما كان يتوقع .

ويبدو لنا ان بحث التنظيم الاداري يبدأ عادة بمشاكل  
التوظيف . وذلك لان الانسان الموظف هو اهم ما في  
الادارة . وليس من فعالية تصدر عنه تفوق قيمتها قيمته  
هو . ولذلك يتركز الاهتمام اولا بالموظفين انفسهم . وقد  
افسد نظام الغنائم عملية التوظيف في الادارة الاميركية .  
فجاء قانون بندلتون سنة ١٨٨٣ ، يزيل هذا الفساد بانشاء  
لجنة خدمة مدنية تعتمد الكفاءة في التوظيف ولو بصورة  
محدودة . ولكن الشعب لم يؤيد تلك اللجنة . وظل الناس  
حتى سنة ١٩١١ يقولون عن احد اعضاء اللجنة ، وهو  
جنرال متقاعد من الحرب الاهلية ، بأن تعويض تقاعده  
هو تعويض عجز عقلي وبدني تام ، وانه لذلك يستحق  
كل ( سنت ) من هذا التعويض . وبالرغم من هذا الجمود  
الشعبي ، ومن معارضة الكونجرس ، فإن كل من استلم  
الحكم من رؤساء الجمهورية منذ عام ١٨٨٣ حتى الآن ،  
حاول ان يوسع مفعول قانون بندلتون ، وان يدخل وظائف  
جديدة ضمن نظام الكفاءة .

ولكن اول اجراء اصلاحي ايجابي لنظام التوظيف هو قانون

التصنيف الذي اعتمد سنة ١٩٢٣ (Classification Act) ،  
والذي اختط سياسة ما تزال مطبقة حتى الآن مع بعض  
الاضافات والتعديلات . فقد قسم هذا القانون موظفي  
الحكومة الى فئات معينة على اساس نوع العمل وصعوبته  
وعلى اساس تكافؤ الراتب والعمل . ووضع سنة ١٩٣١  
برنامج التقاعد للموظفين الذين جازوا السن القانونية .  
وافتح سنة ١٩٣٥ برنامج خاص لتوظيف ذوي الاهلية  
للادارة . فأظهر الذين عيّنوا بموجب هذا البرنامج كفاءة  
فيما تولوا من وظائف . وما يزال نظام الامتحان الذي  
طبق عليهم معتمداً في اسسه حتى الآن ، بالرغم من كل  
ما ادخل عليه من تعديلات تفصيلية . واصبحت الادارة  
الاتحادية في الوقت الحاضر تشدد في اختيارها للموظفين  
وفي استبقائهم وترقيتهم على عنصر الكفاءة .  
وقد شنت مؤخراً حملات حزبية سياسية ادت الى  
اضعاف احسن مزايا نظام الكفاءة . فترعزت الثقة بحصانة  
الموظفين ، مما حمل اكفأ المرشحين للوظائف على ان  
يرفضوا الوظيفة لئلا يكونوا عرضة لمفريات حزبية  
ولانتقادات علنية . وليس من العسير تصور ما نشأ عن  
ذلك من خسارة عظمى للادارة . فالذين شنوا هذه الحملات  
نسوا انه يمكن ان يوجد في اي وقت موظفون غير  
جديرين بالثقة ، ولكن اخطاء الاقلية يجب ان لا تؤخذ  
معياراً للحكم على الكثرة الغالبة من الموظفين الشرفاء ،

والمجدين ، والمخلصين . فأمثال هؤلاء هم الذين آمنوا بولائهم واخلقهم ، سير العمل الاداري حتى في اسوأ فترات تطبيق نظام الغنائم في اميركا، وفي فترات التدهور المعنوي في البلاد الاخرى. والانتقاد يجب ان يوجه للقيادة المجدبة وللقوانين السقيمة ، لا للموظفين انفسهم . وبوسعنا ان نؤكد بأن الموظفين الذين اختيروا بواسطة نظام الكفاءة، والذين يعملون في ظل القيادة الايجابية لرؤساء عصريين ، هم الموظفون الذين توفرت فيهم متطلبات نجاح تلك الآلة الضخمة التي تتألف منها الحكومة العصرية .

ولما كان الاهتمام موجهاً نحو اصلاح نظام التوظيف ، فإن الانتباه جاء متأخراً لمساويء النظام المالي. وانبثقت دراسات النظام المالي عن الدراسات الاصلاحية للنظام الاداري التي اجراها الرئيس تافت ( Taft ) سنة ١٩١٠ . فقد نال موافقة الكونجرس على تعيين لجنة رئاسية عرفت « بلجنة الاقتصاد والفعالية » (President's Commission on Economy & efficiency) فقامت هذه اللجنة بدراسة مستفيضة ، وقدمت تقريرها سنة ١٩١٣ قبل ان تنتهي ولاية هذا الرئيس ببضعة اسابيع . فادى هذا لاهمال هذا التقرير ، بالرغم من انه كان تقريراً شاملاً ، وانه اقترحت فيه اجراءات جديدة للموازنة ، كما اقترح ادخال اصلاحات ادارية كانت الحاجة ماسة اليها .

ولا دخلت اميركا الحرب العالمية الاولى ، لم يكن

الكونغرس قد اعتمد كافة التخطيطات اللازمة لها. ففرضت عليه متطلباتها المفاجئة أن يزيد أرقام الميزانية زيادة بالغة. فارتجلت هذه الزيادة ارتجالاً، ووزعت الاعتمادات كيفما اتفق، ولم ترجع الأرقام إلى وضعها الطبيعي حتى وضعت الحرب أوزارها. فاشتد التدمير إلى حد حدا بالكونغرس لأن يعود إلى توصيات « لجنة الاقتصاد والفعالية »، التي سبق له أن رفضها سنة ١٩١٣. فأدخل عليها بعض التغييرات والإضافات، وخلص من كل ذلك إلى مشروع إعادة تنظيم للميزانية والإدارة. ولكن الرئيس ويلسون استعمل حق النقض، ورفض أن يوافق على هذا المشروع، لشعوره بأنه وضع بعض الحدود غير الدستورية لسلطته. ولما جاء الرئيس هاردينج ووقع على قانون الموازنة والمحاسبة سنة ١٩٢١ أصبح للحكومة الأميركية لأول مرة في التاريخ الأميركي تصميم مالي رسمي. وكان من أبرز مقومات قانون الموازنة الجديد إنشاء مكتبين: مكتب للموازنة ومكتب للمحاسبات العامة وعلى رأسه مراقب عام. وقد لاقى مكتب الموازنة بعض الصعوبات، وادخلت عليه بعض التغييرات إلى أن أصبح الآن قسماً من المكتب التنفيذي للرئيس. ومكتب الموازنة مسؤول الآن عن تحضير الموازنة السنوية، ويقدم المشورة للرئيس حول كل مشاريع القوانين قبل أن يوقع عليها.

أو يردّها بموجب حق النقض . كما انه يعمل كهيئة  
استشارية في شؤون الضرائب ، وقد أصبح بالنظر لعمله  
ومركزه من أهم أجهزة الرقابة الفعّالة في الإدارة .  
وأما مكتب المحاسبة العامة فقد قصد به احداث جهاز  
محاسبة فعّال ، يفحص الحسابات العامة ، ويقدم عنها  
تقريراً الى الكونغرس . ولكن أول مراقب عام تولى رئاسة  
هذا المنصب صرف معظم وقته في معالجة التفاصيل الصغيرة  
ولم يستطع أن يتعامل مع الكونغرس ، ولا أن يحدث  
جهازاً للمحاسبة . واعتبر نفسه هاماً لدرجة تعلو به على  
الرئيس والكونغرس . وقد بقي هذا المنصب شاغراً لبعض  
الوقت بعد أن انتهت ولاية المراقب العام الاول التي امتدت  
خمسة عشر عاماً . ثم عين فيه أشخاص أكثر فعالية من  
سلفهم الاول . وأصبح للمنصب فوائد تتسع يوماً بعد  
الآخر ، وتقرب به من القصد الذي أحدث من أجله  
سنة ١٩٢١ . وهكذا أدت دراسة ادارة الضرائب الى  
اصلاحات رئيسية في الادارة المالية كلها . وأصبحت  
السياسة المالية الآن بين أيدي اخصائين يعرضونها بجلاء ،  
يمكنّ المواطنين والكونغرس من أن يكونوا فكرة واضحة  
عن مدخول الحكومة ومصروفاتها . وساعد كل هذا على  
ظهور تأييد واع وانتقاد بناء للموازنة التي تزداد ارقامها  
يوماً بعد يوم .

ونصل الآن الى الامر الثالث الذي يستدعي اهتمامنا في هذا

البحث ، وهو تحسين الاساليب الادارية . فنذ أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين أخذ أعضاء الكونغرس يشكلون اللجان، الواحدة بعد الأخرى ، لدراسة الطرق المؤدية لتأمين تنظيم أكثر فعالية ، وتوفير علاقات عامة أفضل للإدارة الفدرالية . وبالرغم من أن أكثر هذه الدراسات لم تحظ بموافقة الاكثرية في الكونغرس ، إلا أنها أثارت اهتمام الإداريين في تحسين الاساليب المتبعة، وجاءت كتمهيد اولي ضروري لما تلا من تقدم . كما أنها خلقت جواً ملائماً للدراسات التي أوحى بها الرؤساء فيما بعد. ولا بد لنا من استعراض أربع من هذه الدراسات .

الدراسة الاولى التي جاءت حوالي سنة ١٩٢٠ حين شعر وزير التجارة هربرت هوفر بأن الإدارة في حالة انهيار ، فقام ببحث شامل لها . واعطيت افكاره دعاية واسعة ، ولكن لم يفعل إلا القليل لمعالجة الحالة . ولما أصبح هوفر رئيساً للجمهورية طلب من الكونغرس سلطات تخوله اعادة تنظيم الإدارة ، إلا أن الكونغرس الذي كان معارضاً له ، لم يمنحه هذه السلطات إلا في الاسابيع الاخيرة من مدة ولايته ، فلم يكن عنده متسع من الوقت إلا لتقديم مقترحات ثانوية رفضها الكونغرس رفضاً آلياً . وقد جدد الكونغرس للرئيس روزفلت سنة ١٩٣٣ ، بنساء على طلبه ، هذه السلطات لمدة سنتين . وبالرغم من أن الرئيس أحدث



عدة تغييرات ، إلا انها كانت سطحية وغير وافية بالحاجة الى الإصلاح . وعطل هذه التغييرات خلق مؤسسات الانعاش او ( New Deal Agencies ) ، التي انشئت بسرعة لم تسمح بدمجها في الادارة العامة .

وجرت الدراسة الثانية في ولاية الرئيس روزفلت الثانية . فقد عقدت مؤسسات الانعاش الجديدة الامور الى حد جعل الكونغرس والجمهور يجتاحها الشعور بالحاجة الى الاصلاح . فألف مجلس الشيوخ لجنة مختارة ( Select committee ) برئاسة السناتور بيرد من ولاية فرجينيا ، لتدرس أعمال الادارة . وقد كلفت مؤسسة برووكينجز ( Brookings ) بالقيام بالدراسة وبتقديم تقرير عنها . فقدمت تقريراً قيماً ، إلا أنه لم يحظ باهتمام كاف ثم ان الرئيس روزفلت عين لجنة رئاسية لدراسة الادارة ، ليؤخر عمل اللجنة المعينة مسن قبل مجلس الشيوخ ، وليحصل على تقرير مناسب لحاجات السلطة التنفيذية . وقد كانت هذه اللجنة الرئاسية مكونة من اختصاصيين مرموقين ، إلا أنهم لم يكتبوا بخبرتهم بل استعانوا بخبراء اضافة في هذا الحقل . وقدمت اللجنة تقريراً سنة ١٩٣٧ قبل أن تقدم لجنة بيرد ( Byrd ) تقريرها بوقت طويل . وقد وقع تقرير اللجنة الرئاسية موقعاً حسناً من الجمهور ، وبقي منذ ذلك الحين كمرجع رئيسي في

تاريخ التنظيم الاداري ، وكان من جملة توصيات هذا التقرير اقتراح ايجاد مساعدين اداريين للرئيس تظل اسمائهم غير معروفة . وأوصى بتوسيع نظام الكفاءة كي يشمل جميع فروع الادارة . وكشفت الاحداث التي تلت نواقص هذا التقرير . فقد غلب عليه الطابع العلمي ، وافتقر الى شيء من الواقعية . ولو توفرت له هذه الواقعية لساعدت على تبنيه . فقد دعا التقرير الى فصل السياسة عن الادارة خلافاً للاعتقاد السائد بأنه لا بد من بقاء صلة وثيقة بينهما ، وجرى التقرير في ذلك مع فكرة فصل السياسة عن الادارة التي كانت مهيمنة آنذاك على عقول جميع المصلحين والاداريين . ومهما كانت القيمة النظرية لهذه الفكرة ، فإنها لا تلائم الواقع الاميركي ، لان تجريد الإدارات عن الاعتبار السياسية العملية يجعلها تعمل في فراغ فكري . وقد قام الرئيس روزفلت بمشاريع اصلاحات سنة ١٩٣٨ استمدتها من هذا التقرير . ولكنها رفضت لانها قدمت الى الكونغرس في وقت غير مؤات . وخطأ بين هذه المشاريع وبين المقترحات المقدمة لتعديل شروط العضوية في المحكمة العليا ، وبذلك لم تلق المناقشة التي تستحقها . ولما هدأ الحال منح الكونغرس الرئيس سنة ١٩٣٩ السلطة لمدة سنتين ليقتراح الاصلاحات اللازمة ، وتقرر ان تكون هذه المقترحات نافذة اذا لم يرفضها الكونغرس بعد سنتين يوماً من تقدم الرئيس بها . فقدم الرئيس بناء على هذا

التفويض اربع خطط لاعادة التنظيم الاداري ، أقرّ الكونغرس أكثرها عام ١٩٤١ . ومن المسلم به الآن أن التغييرات التي نجمت عن هذه الخطط ، كان لها أثرها الفعال في حسن سير الإدارة أثناء الحرب العالمية الثانية . وجاءت الدراسة الثالثة في أواخر الحرب العالمية الثانية حين واجهت الحكومة الأميركية نقصاناً عظيماً في القوى العاملة . فكان هنالك حاجة لتنظيم والرجوع من حالة الحرب الى حالة السلم . فأخذ الرئيس والكونغرس يعملان لاجابة هذه الحاجة . وتبنى الكونغرس اقتراحات تقدم بها الرئيس ترومان . ففي سنة ١٩٤٧ انشئت وزارة الدفاع برئاسة وزير للدفاع ، اعطي صفة العضوية في مكتب الرئيس التنفيذي . ويعاون وزير الدفاع ثلاثة نظار للحرب والبحرية والطيران . كما أنه أحدثت وزارة مستقلة للصحة « والولفير » والتربية . وكانت هذه التغييرات في الوزارات هي الوحيدة من نوعها منذ سنة ١٩١٣ . ولكنها لم توقف طلب الاصلاح الذي كان يتصاعد من الشعب والكونغرس والرئيس ، الامر الذي حدا بالكونغرس لان ينشيء لجنة لاعادة تنظيم السلطة التنفيذية . وكانت هذه اللجنة مكوّنة من ستة مدنيين وستة موظفين يختار أربعة منهم من قبل الكونغرس ، وأربعة منهم من قبل مجلس الشيوخ ، والاربعة الآخرون من قبل رئيس الجمهورية . وقد اختير الرئيس السابق

هربرت هوفر رئيساً لهذه اللجنة . وعينت اللجنة لجان عمل فرعية Task Forces لدراسة جميع احوال الادارة الحكومية . فوظف مئات من الاخصائيين ، وأشرك فريق من رجال الاعمال في أعمال اللجنة وأبحاثها . ولكن اللجان الفرعية تفردت في أبحاثها ، فتشتت الجهود ، ولم تتوفر لها اية مراقبة مركزية من قبل اللجنة العليا . وقد كرست اللجان الثمانية عشر شهراً الاخيرة من مدة عملها تكريساً تاماً لدراساتها ، ولكن فقدان الرقابة عليها ظلت له آثاره في التقرير النهائي الذي قدم سنة ١٩٤٩ الى الكونغرس . وقد جاء هذا التقرير شاملاً ، ومحتويًا على موجز تسعة عشر تقريراً وضعتها اللجان الفرعية ، ومتضمناً توصيات للتنفيذ . فكان هذا اوسع واجراً دراسة وضعت حتى ذلك الحين للادارة الاميركية . وتناولت ٢٨٨ من التوصيات كيفية تركيب الادارة ، وهي أهم توصيات هذه اللجنة . وكان بالامكان تنفيذ هذه التوصيات بثلاثة طرق : الطريق الاول هو اعتماد ما يقدر بـ ٢٥٪ منها بواسطة تخطيط يقدمه الرئيس للكونغرس . والطريق الثاني هو اعتماد ٤٠٪ منها بقرارات ادارية محضه . والطريق الثالث هو اعتماد ٣٥٪ بواسطة تشريعات جديدة يسنها الكونغرس ، وقد طبق حتى الآن ما يتراوح بين ٧٠ و ٧٥٪ من توصيات اللجنة ، وهي نسبة عالية جداً لمثل هذه التوصيات .

والفت لجنة من المواطنين لتنظيم تأييد الرأي العام للمقترحات . ونجحت هذه اللجنة في المهمة . ولكن عقبات ثلاث زادت في صعوبة اعتماد جميع التوصيات :

اولاً - التشدد على التوفير المالي . وقد أدى هذا التشدد الى تجاوز الاصلاحات الادارية والمالية الاساسية كلما تعذر التوفير .

ثانياً - معارضة التقرير معارضة لم تكن منتظرة من قبل أحد اعضاء مجلس الشيوخ وأحد اعضاء مجلس النواب اللذين كانا عضوين في اللجنة . ولم تعرف اسباب معارضتهما ، ولكن الارجح انها تعود الى اشارة التقرير الى ان مداخلات الكونغرس في أعمال ادارات الحكومة مسؤولة عن الفساد الاداري . ويعني هذا ان التحسين الاداري يؤدي الى تقوية نفوذ الرئيس واضعاف نفوذ الكونغرس .

ثالثاً - ان كلاً من مجلس الشيوخ والنواب خوّل حق رفض أية توصية من توصيات اللجنة ؛ بينما يطلب عادة رفض المجلسين معاً لنقض مقترحات الرئيس .

وبالرغم من تبني أكثر من ٧٥٪ من توصيات اللجنة ، فإن حالة الادارة سنة ١٩٥٥ لم تصبح افضل ولا أقل فوضى مما كانت عليه سنة ١٩٤٧ . ومن هنا ظهرت الحاجة القصوى لاستمرار دراسة اعادة التنظيم الاداري . فانشأ الكونغرس لجنة تحقيق جديدة .

برئاسة هريبرت هوفر ، وقدمت سنة ١٩٥٦ تقرير يشبه تقرير سنة ١٩٤٩ . ورافق ظهور هذا التقرير عمر فقاته حملة دعاية واسعة ، إلا أنها جاءت صعوبات أكثر من تلك التي جاءت بها التقارير السابقة ، وذلك بسبب تحول جديد في تفكير اللجنة . فقد حكمت اللجنة على كثير من المصالح الحكومية بأنها غير صالحة ، واتخذت هذا الحكم بتأثير رجال الاعمال الذين اشتركوا في اللجان الفرعية التي قامت بالدراسات . ولذلك أوصت اللجنة بنقل المشاريع التي تقوم بها مؤسسات حكومية الى مؤسسات خاصة . وكان لهذه اللجان الفرعية من الثقة بنفسها ما جمع بها لأن تحاول تسيير المؤسسات الحكومية ، حتى قبل ان تعلن ما أعدت من تقارير . فعلت هذا مع انه لم يكن مطلوباً منها إلا ان تسدي النصائح كهيئة استشارية . وقد أثار هذا التطاول من قبل اللجنة الرأي العام ، وأغضب بعض دوائر الكونغرس ، وبالرغم من أن أكثر التوصيات وضع موضع التنفيذ ، إلا ان بعض الناس شعروا بان الادارة متضررة من الطريقة التي اعتمدها اللجنة . وما تزال توصيات هذه اللجنة موضع مناقشة حتى الآن ، وقد ساعدت لجنة المواطنين هنا مرة أخرى على نشر تقارير لجنة هوفر ؛ ولكن لم يكن هناك ذلك الحماس الذي قوبلت به تقارير سنة ١٩٤٩ ، واطهر عمل لجنة المواطنين فائدة تعاون لجان الشعب والحكومة

لتأمين اصلاح الادارة الحكومية .

كان بحثنا لحد الآن متعلقاً بادارة الحكومة الاتحادية .  
فاذا توقفنا هنا بدون ان نشير الى الاصلاح الاداري  
الخاص بكل ولاية ، فان قصتنا تكون غير كاملة . وذلك  
لان كل ولاية من الولايات التسع والاربعين ، لها كيان  
قائم بذاته ، ولها مشاكل ادارية خاصة . وقد وجدت كل  
منها الحاجة الى الاصلاح الاداري امراً محتماً ، سواء أكان هذا  
في نيويورك أو نيفادا . وقد تأثرت الولايات بالتدخلات  
السياسية ، وطال العهد على انظمتها الادارية حتى اصبحت  
بالية وجامدة . وينطبق هذا أيضاً على بعض مواد دساتيرها  
التي ترجع الى عهد كان فيه النظام الاقتصادي والاجتماعي  
بسيطاً . وكانت تظل السلطة التشريعية في ذلك الوقت  
غمامة من الشك ، لذلك لم تكن لها السلطة الكافية للسيطرة  
على الادارة . ويجب ان نلاحظ قبل أن نبحث ما ادخلته  
الولايات من اصلاحات ، ان نفس تقسيم الادارة الى  
موظفين وقسم مالي وقسم اداري المعتمد في الحكومة  
الاتحادية معتمد في الولايات .

وقد ابتدأت ولايتا نيويورك وماساشوستس باتباع  
الحكومة الاتحادية في احداث هيئة للخدمات المدنية ،  
لانتقاء موظفين أفضل . ولكن الولايات الاخرى كانت  
ابطأ ، وحتى يومنا هذا فانه لم يعتمد الا حوالي نصف  
الولايات برنامجاً توظيفياً شاملاً . ولكن جميع الولايات

المشاركة في منهاج المساعدات الفدرالية مجبرة من قبل الحكومة الاتحادية على تبني نظام كفاءة فعال في المؤسسات التي تستفيد من هذا البرنامج . ولكن اكثر موظفي الولايات ما يزالون يرتضون ما تقوم عليه اداراتهم المحلية من انصياع للضغط السياسي ، ومن اهمال لاي نظام كامل للتوظيف . وقد كان الطريق الذي اتبع لاعادة التنظيم الاداري في الولايات طريقاً شاقاً تعرض لنكسات شوهت ما كان ينشد من نتائج . وقد ابتدأت المساعي الرئيسية في اعادة التنظيم بعد الحرب العالمية الأولى ، عندما أظهرت الأزمة اساس الضعف في الادارة . وأخذت ولاية « الينوي » المبادرة الاصلاحية بقيادة حاكمها فرانك لودن ، وقلبت نظامها الاداري رأساً على عقب . ولكن انتخاب حاكم يعتقد بنظام الغنائم سبب نكسة لمدة أربع سنوات . واستطاعت ولاية الينوي أخيراً ان تسترجع ما فقدته بهذا الصدد بعد هذه السنين الأربع . وبالرغم من هذه القصة المحزنة في الينوي ، فان ولايات اخرى جربت ان تعيد تنظيم ادارتها ، ونجح بعضها في ذلك نجاحاً باهراً . ووضعت بعض الولايات شرائع ادارية نصت على اقامة اكبر عدد من الدوائر يمكن انشاؤه ، وسنت الحطة اللازمة لعمل هذه الدوائر .

وقد فشلت هذه الحركة الجديدة في بعض الولايات مثل نبراسكا ، لان التشريعات الادارية فرضت موظفين جدداً



عينوا في رتب أعلى من الموظفين الدستوريين المعينين سابقاً . فأدى ذلك الى التنافس بين الموظفين الجدد والقدامى . وانهارت الحركة كلها . ولكنها نجحت في بعض الولايات كولاية نيويورك حيث لم يكتف بتشريعات ادارية ، بل ادخلت تعديلات دستورية تؤدي لتحسين الادارة . وبما انه لم يكن في اكثر الولايات مخططات بعيدة المدى ، فقد كانت الهيئات التشريعية تنشيء مصالح ادارية جديدة كلما دعت الحاجة ، أو كلما طلب الشعب ذلك . فكانت النتيجة أن اصبح لدى بعض الولايات مئة مصالحه تقريباً ، مما أدى الى الفوضى في الادارة . فاتخذت خطوات تالية لتخفيف هذه الفوضى ، ولالغاء بعض المصالح وتقوية البعض الآخر ، وكانت الصعوبة دائماً في الغاء ما ارتجل من مصالح .

لقد حاولت كل ولاية ان تدخل اصلاحاً ما في ادارتها ، ولكن مفعول النجاح كان يبطله انتخاب الحكام ، أو المشرعين ، أو الموظفين ، الذين كان بينهم من يناويء الاصلاح ، أو يهمل واجباته الادارية ، أو يجهل أبسط قواعدها . فكان سير التنظيم في الادارة تائهاً ، يتوقف بين حين وآخر في بعض الولايات ، إلا ان الحركة العامة هي دائماً الى الأمام . وقد عدلت ولايتا ميسوري ونيوجرسي دستوريهما مؤخراً ، إلا ان التقدم الاداري في ميسوري

كان بالحقيقة نظرياً أكثر مما كان عملياً ، إلا انه حدث تقدم فعلي في نيوجرسي حيث أنفق حاكم نشيط في ادخال التعديلات الدستورية التي يتطلبها الاصلاح الاداري. ولكنه قلب هذه الهزيمة الدستورية الى نصر في مدة اربع سنوات بدعوته الفعالة للاصلاح . ويقظة هذا الحاكم ، ومراقبته الشخصية للادارة أدى لاعتمادها أساليب عصرية . وبما ان مثل هذا لم يتوفر لولاية ميسوري ، فقد ظل الاصلاح فيها حبراً على ورق .

أما في اصلاحات الموازنة والامور المالية فالقصة تعيد نفسها ، اذ ان مصاريف الحكومة المتزايدة ، كانت السبب في الانتباه الى المشاكل المالية . وكانت كل ولاية تحاول ان تعالج تلك المشاكل . ولكن النتائج كانت مختلفة باختلاف الولايات . فرى أن مشاريع الموازنة كانت بدائية في فيرمونت ، بينما كانت تحضر بدقة متناهية في ولاية نيويورك . ونجد ان المسؤولية المالية تحدد تحديداً متواصلاً يتحسن تحسناً مستمراً ، ويؤمل ان يكمل الاصلاح في هذا الحقل قريباً . ان عصب سجل الجيب هو أكثر أعصاب الانسان حساسية .

ويوجد الى جانب الاصلاحات الادارية التي قامت في الحكومة الاتحادية او الولايات اصلاحات في ادارات المدن ، ويوجد هنا خطان رئيسيان جديران بالملاحظة :

اولاً : الخطة التي تضعها ادارة المدينة للاصلاح والتي تؤدي لاعادة التنظيم الاداري .

ثانياً : التغييرات الفعلية التي اجريت حتى الآن في المدن الكبيرة ، والتي قُليدت فيها اجراءات الولايات او الحكومة الاتحادية .

نرى مما تقدم ان عملية اعادة التنظيم الاداري في الولايات المتحدة التي عرضناها بايجاز بالغ اعتبرت موضوعاً جديراً بالاهتمام منذ ان قامت ادارة منظمة في الولايات المتحدة ، وقد انطوت العملية على الاعتراف البعيد المدى بالحاجة لادارة فعالة . كما اظهرت عدم الاكتفاء بالاجراءات الادارية الموجودة حالياً ، وقيام محاولات جدية لاصلاح نواقصها وعيوبها . ان العوامل السياسية والاقتصادية تتغير بسرعة ، حتى ان البرامج المدروسة والمصححة تصبح عديمة الفائدة قبل ان يحين وقت تطبيقها. والنظام الانتخابي الاميركي يؤثر على الادارة ، فهو احياناً يوصل الى المراكز العليا رجالاً لا يحبذون الاصلاح ، لان الاصلاح يقضي على نظام الغنائم. ويأتي احياناً اخرى لهذه المراكز باشخاص لا يهتمون بما هنالك من احتياجات ادارية، او انهم يكونون غير ملمين بعلم الادارة . وقد يكتشف اولئك الاداريون غلطتهم بعد فوات الاوان وانتهاء مدتهم في الادارة ، وغالباً ما يؤدي ذلك الى عدم انتخابهم مرة اخرى .

وهناك حقيقة جديدة بالاعتبار ، وهي ان كل رئيس

جمهورية في الخمسين سنة الأخيرة كان يحاول أن يصنع  
الادارة حالما يتقلد مهام حكمه . الا ان حماسه كان ينطفئ  
امام معارضة الكونغرس . وقد يكون هذا الوضع هو  
الثن الذي يدفع في اميركا لجهاز يقف بوجه  
الديكتاتورية ، ويجعل السلطة التنفيذية اداة لتنفيذ مطالب  
الشعب وخدمته .

والدرس الذي تعلمه دارسو موضوع الادارة الاميركية ،  
هو ان حركة اعادة التنظيم يجب ان تكون عملية مستمرة ،  
وان تكون مستندة لسلطة مراقبة الابحاث والدراسات  
الادارية ، على ان تكون هذه السلطة تحت مراقبة السلطة  
التشريعية ، وان تقوم السلطة التنفيذية بالاصلاحات ، وان  
تكون لها حرية العمل ضمن نطاق محدود بحيث لا تحول  
اسباب حزبية او سياسية دون تصرفها بحرية في بعض  
الحقول .

تعليق عضو الجمعية السيد نفحة نصر

على محاضرة الدكتور فلاش

قيمة التعليق على محاضرة ما ، هو انه يلفت انتباه السامع أو القارئ الى نقاط هامة وردت أو لم ترد في المحاضرة نفسها ، ولها صلتها الصميمية بصلب البحث . وبصفتي قد قرأت وترجمت محاضرة الدكتور فلاش أشعر اني بوضع يؤهني للتعليق عليها .

من يقرأ محاضرة الدكتور فلاش قراءة متمعن دارس يرى انها تمتاز ، قبل كل شيء ، بالحصر الموفق الذي اكسبه المحاضر لبحثه ! اذ استطاع أن يتعد بنا عن جفاف البحث التاريخي البحث متحولاً الى استخراج بعض المشكلات الادارية الأهم ، من الاختبار البريطاني ، التي تهتم الادارة الحديثة عامة ؛ عنيت بهذه المشكلات - الأهم مشكلة المراقبة ومشكلة التدريب ومشكلة التنظيم والاساليب . وهذه مشكلات تتحدى الادارة الحديثة وعليها ( على الادارة ) أن تستجيب للتحدي بالاصلاح . الادارة مستمرة

بطبيعتها، والاستمرار الإداري يستدعي التكيف لأنه استمرار في مجتمع وخدمة مصالح بشرية مجتمعية . الإدارة والمجتمع مرتبطان ارتباطاً مصيرياً واحداً ؛ يؤثر أحدهما على الآخر ويتأثر به . فكما أن المجتمع أو المحيط يتحدى الإدارة فتتغير ، كذلك الإدارة تستدرج المجتمع أحياناً فتخلق فيه تحولاتاً ، أساسياً في بعض الأحيان ، يلائم التقدم الحضاري . وان حفز الإدارة للمجتمع واستجابة الأخير لها يستحب ان يرتدي طابع التطور والنمو الطبيعيين بدل ارتداء ثوب الثورة ، لأن التطور الهاديء المخطط يستطيع التسلط على الجوهر ، فيستقيم الإصلاح جوهرأ وتتبدل القشور تلقائياً .

لعل الدكتور فلاش حين شدد على « التقدم من خلال النكبة » كانت في ذهنه حوادث الصيف الأخير . انا معه في امكانية وفي وجوب « التقدم من خلال النكبة » غير اني أكاد اجزم بأن المصلح اللبناني في هذه الفترة من تاريخنا لن يقبل التحدي كما هو فيستجيب له استجابة عمياء منقاداً بذلك وراء تحدي المجتمع الفاشل . المصلح الإداري اللبناني سيعود الى تاريخ لبنان ... تاريخ الكبت والاستعباد والضغط ليعي اصول الاستسلام الطاغية على بصائر الدولة ، شعباً وحكماً ، كي يكون الإصلاح جذرياً يفترض بالاستجابة للتحدي أن تكون جذرية ايضاً .

تآزر الوعي الفردي والوعي الحكومي في بريطانيا مدة

لا تقصر عن القرن ونصف القرن فتجذّر الإصلاح، ونعمت  
بريطانيا بمنعة إدارية تحسد عليها . أرى ان لا تكون مهمة  
المصلحين اللبنانيين ، اليوم ، اصلاح الادارة اللبنانية ، بل  
أن تكون مهمة التحضير للإصلاح الإداري - الاجتماعي .  
فإصلاح جهاز أشل وتكامل مجتمع منقسم لا يعقل أن يتم  
خلال أشهر معدودة . لعل الشارع يثور ويفور ويسخط  
في نهاية الأشهر الست ، حين لا تصطلح الإدارة بسحر  
ساحر ولا تستأصل العلة من جذورها . ليت المصلح  
اللبناني ، الذي وضعنا مصيرنا ، كشعب أغمّ مصيره ،  
بين يديه ، يبرهن ، للمرة الأولى ، انه لا ينقاد وراء  
فورة الفائر وسخط الساخط ، بل يكون قائداً موجهاً عدته  
الوعي والعقل والتصميم .

# فهرست

صفحة

---

- القواعد المنهجية للتنظيم الاداري
- قواعد عمل الهيئة المركزية للاصلاح الاداري  
للأستاذ سليمان الزين  
١١
- تعليق الدكتور كمال بحصلي  
على محاضرة الأستاذ الزين  
٢٧
- تطبيق القواعد العلمية للتنظيم الاداري  
للأستاذ عدنان اسكندر  
٣٣
- تعليق الأناثة نجوى خير الله  
على محاضرة الأستاذ اسكندر  
٥١
- تعليق السيد وليد ابي مرشد  
على محاضرة الأستاذ اسكندر  
٥٤



- تعليق السيد وليد غمرة
- ٥٧ على محاضرتي الاستاذين الزين واسكندر
- المتطلبات القانونية للتنظيم الاداري
- ٦٧ للاستاذ جوزف مغيزل
- تعليق السيد سري حسامي
- ٧٩ على محاضرة الاستاذ مغيزل
- تعليق الدكتور بهيج طيارة
- ٨٤ على محاضرة الاستاذ مغيزل
- المتطلبات السياسية للتنظيم الاداري
- ٩٢ للدكتور مانويل يونس
- المتطلبات المالية للتنظيم الاداري
- ١٠٣ للدكتور زكي مزبودي
- المركزية واللامركزية الادارية
- ١٢٤ للاستاذ زهدي يكن
- تعليق الدكتور بطرس زيادة
- ١٥١ على محاضرة الاستاذ يكن

## حركات التنظيم الاداري في البلاد الاخرى

- حركة الاصلاح الاداري في فرنسا
- للاستاذ بيار داغر
- ١٦٣ ترجمتها الآنسة سعاد طيارة

عملية اعادة التنظيم في بريطانيا  
للدكتور وليم فلاش

١٨٣

ترجمها السيد نعمة نصر

نمو حركة اعادة التنظيم الاداري في الولايات المتحدة  
لاندره نو كويست

١٩٧

ترجمة الأنسة سعاد جبور

تعليق السيد نعمة نصر

٢١٩

على محاضرة الدكتور فلاش



# مَكْتَبَةُ لِسَانِ الْعَرَبِ

رابطہ بدیل  
lisanerab.com

أ. علاء الدين شوقي

www.lisanarb.com



twitter مكتبة لسان العرب



facebook مكتبة لسان العرب



instagram مكتبة لسان العرب



10 ش

The Lebanese Association of Political Sciences

L'Association Libanaise des Sciences Politiques



Studies in Administrative Organization

Etudes sur l'Organisation Administrative